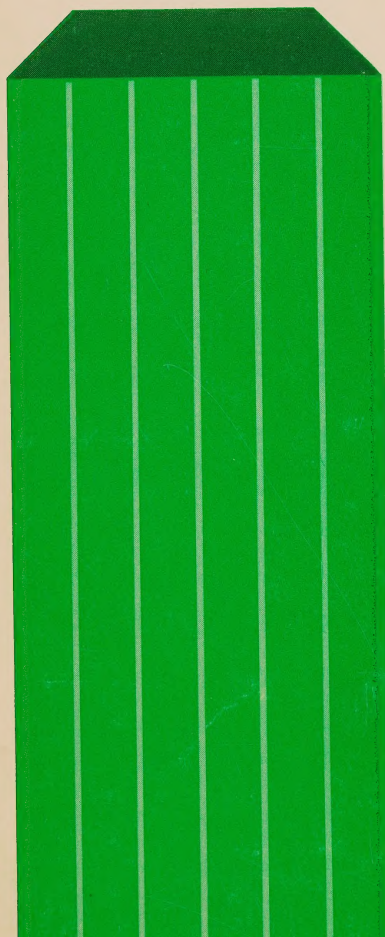
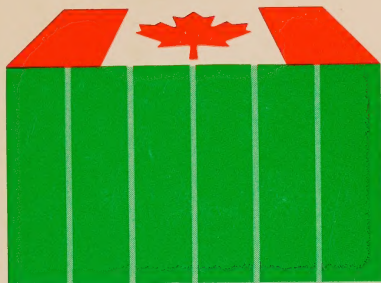


Étude  
sur l'immigration  
et les objectifs  
démographiques  
du Canada

# 1 Perspectives de la politique d'immigration

CAI MI 5

-74501  
FRE





CAI MI 5

-74501

Étude  
sur l'immigration  
et les objectifs  
démographiques  
du Canada

1

# Perspectives de la politique d'immigration



Main-d'œuvre  
et Immigration

Manpower  
and Immigration

## **PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE D'IMMIGRATION**

© Droits de la Couronne réservés

En vente chez Information Canada à Ottawa, K1A 0S9  
et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX

1683, rue Barrington

MONTREAL

640 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA

171, rue Slater

TORONTO

221, rue Yonge

WINNIPEG

393, avenue Portage

VANCOUVER

800, rue Granville

ou chez votre libraire.

**Prix: \$1.50    N° de catalogue MP23-37-1974-1F**

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada

Ottawa, 1974

# 1 Perspectives de la politique d'immigration




Main-d'œuvre  
et Immigration

Robert Andras  
Ministre

Manpower  
and Immigration

Robert Andras  
Minister



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto



Le 1<sup>er</sup> décembre 1974

Monsieur Robert Andras  
Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration

Monsieur le Ministre,

Je suis heureux de vous soumettre un rapport intitulé: "Perspectives de la politique d'immigration". Ce dernier, de même que les documents d'accompagnement décrits dans la Préface, constituent le Livre vert sur l'immigration qu'un groupe de hauts fonctionnaires présidé par M. Richard M. Tait a rédigé à votre demande.

Nous espérons que ce Livre vert servira de document de base à la discussion publique qui portera sur l'apport de l'immigration future à l'expansion économique, sociale et culturelle du Canada et qu'il aidera le Gouvernement lorsque ce dernier étudiera la possibilité de concevoir une nouvelle législation dans ce domaine. Le Livre vert analyse aussi objectivement que possible les problèmes à court et à long terme que pose la politique par rapport à la façon actuelle d'exécuter le Programme d'immigration, mais il ne contient aucune recommandation appuyée par des ministères ou des organismes du Gouvernement du Canada.

Le Sous-ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration,

A. E. Gotlieb

Étude  
sur l'immigration  
et les objectifs  
démographiques  
du Canada

Canadian  
immigration  
and population  
study

**Titres de la  
présente série**

**Titles in this series**

Perspectives  
de la politique  
d'immigration

Immigration  
policy  
perspectives

Le programme  
d'immigration

The immigration  
program

Statistiques  
sur l'immigration  
et la population

Immigration  
and population  
statistics

Trois ans de vie  
au Canada

Three years  
in Canada

Premier rapport de l'étude  
longitudinale sur l'adaptation  
économique et sociale des  
immigrants

First report of the longitudinal  
survey on the economic and  
social adaptation of  
immigrants



## TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉFACE .....	ix-xi
 POPULATION ET IMMIGRATION .....	 1
Croissance démographique .....	2
Répartition démographique et urbanisation .....	9
Identité .....	14
 LES TRAVAILLEURS IMMIGRANTS .....	 21
Objectifs à court terme .....	22
Objectifs à moyen terme .....	26
Objectifs à long terme .....	27
Renseignements sur le marché du travail .....	31
L'embauchage de non-immigrants .....	32
Évaluation .....	34
 INTÉRÊT NATIONAL ET RESPONSABILITÉS INTERNA- TIONALES .....	 41
Volume et composition du mouvement d'immigration .	42
L'émigration et les remèdes aux pressions démogra- phiques .....	52
L'exode des cerveaux .....	53
Les réfugiés .....	55
 RELATIONS ET RESPONSABILITÉS FÉDÉRALES-PRO- VINCIALES .....	 59
Origine constitutionnelle .....	59
Le partage des pouvoirs .....	60
Intérêts provinciaux .....	61
Orientation future .....	63
 LA LOI .....	 67
Portée de la Loi .....	70
Grandes lignes de l'actuelle Loi sur l'immigration . . .	71
Conclusion .....	80
 APPENDICE .....	 81



## PRÉFACE

Le 17 septembre 1973, M. Robert Andras, ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, annonçait à la Chambre des communes que la politique d'immigration du Canada ferait l'objet d'une révision exhaustive. Quant à la manière d'aborder cette étude, on a dès le début mis l'accent sur la valeur d'une discussion publique et sur le fait qu'il serait souhaitable d'obtenir la plus grande gamme d'opinions possible. En annonçant cette révision, le Ministre a également invité les organisations nationales à transmettre les observations qu'elles souhaiteraient formuler au nom de leurs membres au cours de la première étape de la révision. Il a lancé la même invitation à tous les Canadiens que cette question intéresse.

Compte tenu des responsabilités constitutionnelles qu'ils partagent avec le gouvernement fédéral dans le domaine de l'immigration, les gouvernements provinciaux ont été informés de la révision et priés d'exprimer leurs vues à ce sujet. Depuis un an, des contacts se sont établis entre les deux ordres de gouvernement, et des renseignements ont été échangés à mesure que les travaux se poursuivaient.

Au ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, une équipe formée de quelques hauts fonctionnaires a été chargée de coordonner la rédaction d'une série de documents à discuter dont l'ensemble constituerait un Livre vert. Ce travail sous-entendait l'étude de mémoires et de lettres venant d'organisations et d'éléments du public, des rapports avec les ministères compétents du gouvernement fédéral, des échanges de vues avec les autorités provinciales et la collaboration de consultants de l'extérieur. L'ensemble du projet fut baptisé: «Étude sur l'immigration et les objectifs démographiques du Canada».

Le Livre vert se compose des quatre éléments suivants publiés séparément:

### *Perspectives de la politique d'immigration*

La première partie traite du Programme d'immigration du point de vue de questions générales d'ordre politique. Conçue comme étant un document distinct, cette partie s'inspire de l'analyse plus détaillée dont divers aspects du programme font l'objet dans d'autres parties du Livre vert, et s'y rapporte à maints égards.

### *Le Programme d'immigration*

Dans cette deuxième partie du Livre vert, le lecteur trouvera un bref historique de la législation et des formalités établies en fait d'immigration de même qu'un compte rendu circonstancié des activités actuelles du Canada dans ce domaine. Cette partie traite d'une manière exhaustive de la sélection des immigrants, de l'exécution de la Loi et des moyens de contrôle en vigueur, des mouvements de réfugiés, des services aux immigrants et de la politique à l'égard de l'admission des travailleurs non-immigrants. Ce document, à caractère essentiellement descriptif, analyse les principes qui sous-tendent les lignes d'action adoptées dans ces divers domaines. En outre, un de ses chapitres est consacré à l'évaluation des lignes de force qui se sont dessinées à l'égard du mouvement d'immigration depuis que le Canada a adopté les formalités actuelles de sélection en 1967.

### *Statistiques sur l'immigration et la population*

Pour éviter de surcharger de tableaux et de chiffres les deux premières parties du Livre vert et afin de présenter des données aussi complètes que possible, on a compilé dans un seul tome un ensemble de statistiques auxquelles le lecteur pourra se reporter pour se renseigner sur l'évolution de l'immigration et de la population au cours des années.

### *Trois ans de vie au Canada*

Ce quatrième élément de la série constitue le premier rapport de l'Étude longitudinale sur l'adaptation économique et sociale des immigrants. Il présente les résultats d'une importante recherche effectuée par le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Le rapport examine ce qu'il est en fait advenu d'un groupe d'immigrants récemment arrivés au Canada, et analyse les expériences qu'un échantillon représentatif de personnes admises en 1969 ont vécues au cours d'une période triennale.

Considérés dans leur ensemble, ces rapports fourniront, espère-t-on, des renseignements et des analyses utiles dont pourra s'inspirer la discussion publique. On a essayé pour la première fois de présenter dans une publication officielle une image complète de tous les aspects de la politique et des pratiques du Canada en matière d'immigration en les associant

à des questions nationales d'ordre économique et social et en les situant dans le contexte de l'évolution internationale.

Les autres parties du Livre vert visent surtout à servir de documentation, mais la présente, intitulée: *Perspectives de la politique d'immigration*, est tournée vers l'avenir. Elle se concentre sur les défis à relever et sur les choix de politiques qui s'offrent en la matière. Elle a été conçue en vue d'exposer au public les problèmes que pose l'élaboration d'une politique dans un domaine où s'entrecroisent les intérêts économiques, sociaux et culturels de notre pays.

Un Livre vert ne fait aucune recommandation pas plus qu'il n'annonce les lignes de conduite que le gouvernement croit devoir suivre. Au contraire, en étudiant le rôle vital que les décisions arrêtées en fait d'immigration jouent dans la structure de l'avenir démographique du Canada et la concordance de ces décisions avec un si grand nombre de questions de préoccupation nationale immédiate, la présente publication a pour objet de servir de fondement à un débat constructif mené par des personnes informées et de permettre que l'on prenne conscience d'un domaine particulièrement complexe et important de la politique générale du gouvernement.





## POPULATION ET IMMIGRATION

Aujourd'hui, il n'y a pas de question d'intérêt national dont les Canadiens se préoccupent qui ne soit reliée de quelque façon à l'orientation que prennent la croissance démographique et l'évolution de notre population. Le dynamique complexe des changements démographiques est en corrélation avec la structure de l'économie, la qualité de vie dans les villes et la prestation de services publics. Toutes ces questions ont une incidence profonde sur l'évolution politique et culturelle de l'ensemble de la société canadienne et influe sur les décisions relatives à la manière de planifier l'utilisation de nos terres et de nos ressources, de protéger le milieu et de vaincre les inégalités, quelles que soient leur nature et leur origine, qui touchent les possibilités offertes aux personnes ou aux différentes couches de notre société. L'évaluation de l'importance de la population, de son taux de croissance, de sa répartition, de sa concentration et de sa structure joue un rôle de premier plan lorsqu'il s'agit de cerner les problèmes qui se posent à tous ces égards. Les politiques générales établies dans de nombreux domaines, tant au niveau fédéral, provincial que municipal, ont une incidence voulue ou non sur la structure démographique du Canada. On reconnaît de plus en plus que les solutions à de nombreux problèmes nationaux pressants exigent un ensemble coordonné de politiques qui concourront à orienter, dans une certaine mesure, les changements démographiques vers des voies susceptibles de permettre aux générations actuelles et futures du Canada de s'épanouir pleinement.

On ne peut dissocier une étude de l'avenir démographique du Canada de ce qui se passe à travers le monde. Dans l'ensemble, le taux de croissance démographique pose d'énormes problèmes et, si le taux actuel se maintient, la population mondiale doublera inévitablement dans environ 35 ans. Nul ne peut prévoir à quel moment ce taux de croissance diminuera, mais c'est ce qui se produira tôt ou tard. Cependant, il ne fait de doute que la plupart de ceux qui entrent dans la fleur de l'âge aujourd'hui verront un monde dont la population aura passé de quelque 4 milliards à environ 7 milliards. Par ailleurs, nos enfants pourraient bien vivre dans un monde où la population aura presque doublé. À l'échelle internationale, cet ordre de

croissance établi dans un espace de temps aussi court influera énormément sur les relations économiques et politiques au cours des années à venir, et son incidence sur les pressions qui commandent la migration internationale sera très marquée. Ces pressions sans cesse croissantes sont au nombre des facteurs les plus importants dont devront bien tenir compte les pays qui, tel le Canada, accueillent des immigrants, lorsqu'il s'agira de formuler leurs politiques relatives à la place que l'immigration doit occuper dans leur avenir démographique.

Certes, le Canada ne fait pas face à un «problème démographique» au sens où l'on entend souvent cette expression. En tant que nation, nous n'avons pas à craindre la terrible éventualité qui menace les pays surpeuplés dont la montée en flèche de la population est imputable à un taux de natalité élevé. Par ailleurs, le Canada a, comme tout autre pays, un problème démographique. Ce dernier se traduit par la congestion urbaine, des déséquilibres entre les régions et des lignes de force qui entraînent le dépeuplement de certaines régions et un taux de croissance peu souhaitable dans d'autres. Dans le cadre d'un exposé sommaire, il est impossible de tenter une analyse exhaustive de ces problèmes complexes. Fondé sur une importante masse de documents rédigés par des experts et des études spécialement commandées pour l'actuelle révision, le présent chapitre ne cherche donc qu'à attirer l'attention sur d'importantes questions d'ordre démographique du point de vue de leurs répercussions sur la future politique d'immigration. Il importe en premier lieu d'examiner sommairement les rapports qui existent entre l'immigration et l'importance, la croissance et la répartition de la population du Canada. Toutefois, ce travail exige aussi que les facteurs humains de même que les valeurs sociales et culturelles ne s'éclipsent jamais devant une discussion ne portant que sur des chiffres.

## CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE

Comme l'histoire veut que l'immigration ait grandement contribué à l'identité du Canada, son incidence directe sur le taux de croissance démographique est parfois surestimée. En fait, il existe deux sources de croissance démographique: la croissance naturelle, c'est-à-dire un taux de natalité supérieur

au taux de mortalité et l'immigration nette, soit le nombre de personnes venues de l'étranger qui s'établissent au Canada, moins celles qui quittent à jamais notre pays. Au cours de diverses périodes de notre courte histoire, les rapports entre ces deux facteurs de croissance ont largement fluctué. Les données indiquent que le plus important de ces deux facteurs a été la croissance naturelle. Tout bien considéré, pendant plusieurs décennies, il y a eu au Canada plus d'émigrants que d'immigrants.

Au Canada, comme le taux de natalité a toutefois commencé à baisser de façon marquée à la fin des années 1950, il nous faut envisager un avenir où le nombre d'immigrants que notre pays accueille pourra peu à peu devenir non seulement le facteur déterminant de la taille éventuelle de la population, mais aussi le principal élément qui marquera le rythme de notre croissance démographique. Comme la plupart des pays avancés, le Canada arrive au terme de ce qu'on appelle la «période de transition démographique». On constate là le changement historique qui se manifeste chez une population où l'on observe tout d'abord un taux élevé de natalité, un taux de mortalité élevé et fluctuant et une faible longévité pour en venir à un nouvel état de choses, celui de faibles taux de natalité et de mortalité, accompagnés d'une longévité prolongée. Lorsqu'une population atteint un équilibre entre la natalité et la mortalité, sa croissance ultérieure dépend alors de la migration nette.

Selon les statistiques sur la mortalité et sur la fécondité (soit le nombre moyen d'enfants par femme), la population du Canada est sur le point d'atteindre cet équilibre. Le taux actuel de fécondité s'établit à 1.9, soit un peu en deçà de ce que les démographes appellent le «niveau de remplacement» (fixé à 2.1 pour le Canada). Ce n'est pas à dire qu'à défaut de l'immigration nette la population se stabiliserait à son niveau actuel d'environ 23 millions. L'actuelle pyramide des âges renferme un important élan de croissance démographique naturelle. En effet, l'explosion démographique des années 1950 est terminée, mais ses répercussions se font encore sentir. À mesure que le nombre exceptionnellement élevé des personnes nées au cours des années d'après-guerre élèveront leur famille, la croissance démographique se poursuivra bien longtemps encore. La migration internationale mise à part, le niveau de stabilisation de la population canadienne dépendra des décisions que prendront les individus

en ce qui a trait au nombre d'enfants qu'ils veulent avoir. Si, en moyenne, les Canadiens continuent de limiter leur progéniture à deux enfants et que, dorénavant, la migration nette soit inexistante, la population du Canada se nivellera, au début du siècle prochain, à environ 26 millions.

Comme les projections ont pour objet de donner un aperçu de l'avenir et non de le prédire, elles ne sont donc pas des prédictions et se fondent sur des hypothèses habituellement choisies en raison de leur plausibilité contrôlée par l'expérience. En juillet 1974, Statistique Canada a publié une série complète de projections démographiques dont une sélection a été reproduite dans la partie de la présente étude intitulée *Statistiques sur l'immigration et la population*. Selon les hypothèses de Statistique Canada, le taux de fécondité varie entre 1.8 et 2.6. Le premier chiffre, situé juste en deçà du niveau requis pour que la population se renouvelle à long terme, représente le taux de fécondité que, selon de nombreuses personnes, le Canada atteindra sous peu. Le second correspond au taux national de fécondité enregistré aussi récemment qu'en 1967. Les hypothèses de Statistique Canada sur l'immigration se fondent sur l'expérience acquise au cours des années 1960 lorsque la moyenne triennale du nombre d'immigrants admis chaque année s'établissait entre 80,000 et 200,000.<sup>(1)</sup> En associant ces hypothèses au taux de mortalité qui, selon toute vraisemblance, ne devrait pas varier sensiblement au cours de la période considérée, les projections de Statistique Canada offrent un éventail de possibilités établissant la population totale du Canada entre 28.4 millions et 34.6 millions vers 2001.

De toutes les variantes qui déterminent la croissance démographique—à savoir la fécondité, la mortalité, l'immigration et l'émigration—c'est la première, la fécondité, qui constitue le grand impondérable. Il reviendra toujours aux Canadiens de décider du nombre d'enfants qu'ils veulent avoir. Mais il y a tout lieu de supposer que les facteurs qui, dans notre société, s'accumulent dans la balance des décisions pour la faire pencher en faveur des familles peu nombreuses continueront de maintenir le taux de fécondité à un bas niveau. Le cas échéant, il est évident que le futur taux de croissance démographique du

<sup>(1)</sup> La dernière moyenne triennale, soit pour la période comprise entre 1971 et 1973, du nombre d'immigrants reçus chaque année s'élevait à 143,000.



Canada dépendra des décisions prises à l'égard de l'immigration. Cette dernière, régie bien sûr par le gouvernement, se révèle le principal instrument dont la politique dispose pour établir en chiffres un taux de croissance préférentiel.

Au cours d'une grande partie de l'histoire du Canada, les arguments à l'appui d'une rapide expansion démographique semblaient irrésistibles et agissaient sur l'attitude des Canadiens envers l'immigration. Ces arguments traditionnels sont de notoriété publique; notons, entre autres, la nécessité d'ouvrir à l'agriculture et au commerce un nouveau pays aux vastes ressources, la formation d'une population suffisante pour répondre aux besoins d'une économie forte et variée, la création d'une entité nationale susceptible de s'épanouir d'une façon autonome, tant sur le plan démographique que culturel, sur un continent où coexiste un voisin numériquement beaucoup plus important. Sans doute ces arguments étaient-ils de poids par le passé et même s'ils trouvent encore de nombreux défenseurs, leur validité dans le contexte actuel serait assurément contestée. Aux yeux de beaucoup de Canadiens vivant dans une société moderne industrialisée et de plus en plus urbanisée, les avantages que présente un taux de croissance démographique élevé semblent douteux à maints égards. Comme la plupart des pays avancés, le Canada assume les frais de la congestion des régions métropolitaines, de la pénurie de logement, des pressions sur les terres arables, de la détérioration du milieu, bref, de l'éventail coutumier des problèmes avec lesquels les sociétés prospères et évoluées sont actuellement aux prises.

Il va de soi qu'un sommaire des perceptions changeantes des avantages ou des inconvénients que présente la croissance démographique stimulée par l'immigration ne s'apparente pas du tout aux analyses complexes des spécialistes. L'aspect économique de la croissance démographique est particulièrement compliqué. Certains éléments peuvent être clairs, mais une multitude de variantes compensatoires ont tendance à secouer l'équilibre des avantages que les divers taux de croissance comportent.<sup>(2)</sup> Des orientations précises de la recherche ont permis d'examiner les avantages qui découlent de la répartition des frais généraux d'infrastructure parmi une population plus importante et du fait que les dépenses relatives au gouverne-

---

<sup>(2)</sup> Un certain nombre d'études, effectuées par des spécialistes, de divers aspects du problème paraissent corrélativement avec le présent document.

ment, au transport, aux services publics et aux autres éléments du genre sont par conséquent moins élevées. Les gains réalisés par l'économie nationale et imputables aux caractéristiques de la population active sont particulièrement pertinents dans le cadre de l'élaboration de la politique d'immigration. Une population active à laquelle se joignent des immigrants qui rentrent presque tous dans le groupe des personnes en âge de travailler tire des avantages du point de vue de sa faculté d'adaptation; l'immigration peut également avoir une incidence marquée sur la proportion qui existe entre les actifs et les personnes jeunes ou âgées qui dépendent de ces derniers. (À cet égard, il convient de noter qu'une proportion plus faible de personnes à charge allège le fardeau que présente le financement du régime de sécurité sociale.) Un taux de fécondité qui se maintient longtemps à un bas niveau donne inévitablement lieu à un «vieillissement» de la population. Lorsque les projections sur la pyramide des âges de la population canadienne se fondent sur le taux actuel de natalité, le phénomène du vieillissement commence alors à se faire passablement sentir vers la fin de la décennie suivante. Il va de soi que, dans le cadre d'une planification à long terme de l'immigration, il faut tenir compte, entre autres, des répercussions économiques et sociales de ce phénomène démographique.

Mais un minutieux examen des arguments pertinents nous permettrait sans doute de conclure, en fonction de notre évaluation des répercussions sur l'économie qu'entraînerait une forte croissance démographique, au regard d'un taux de croissance moins élevé, que, dans le cas d'un pays comme le Canada, la preuve à l'appui de la première hypothèse est pour le moins incertaine. Encore faut-il ajouter que, dans leurs évaluations, les experts ont jusqu'ici eu tendance à négliger les frais latents qu'un taux élevé comporte en fait de tensions sociales et de détérioration de la qualité de vie, éléments certes extrêmement difficiles à quantifier.

Les partisans d'une importante poussée démographique ont souvent exprimé l'avis que le caractère concurrentiel de l'industrie canadienne tirerait un avantage marqué du marché national plus vaste que cette poussée favoriserait. Cette opinion a traditionnellement influé sur la conception de l'immigration et s'est révélée une composante reconnaissable de la ligne de conduite adoptée par le Canada au cours des années d'après-guerre en matière d'immigration. Ainsi, les contributions qu'une



politique d'immigration expansionniste pouvait censément apporter aux économies d'échelle ont été mises en relief, dans un passé récent, dans le Livre blanc de 1966 sur l'immigration. Les résultats d'une étude menée récemment à ce sujet à la demande du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration ne concordent guère avec la thèse traditionnelle des économies d'échelle.<sup>(3)</sup> Les arguments habituels étaient axés sur des comparaisons avec les États-Unis. On estime que 5 à 6 p. 100 de la différence entre le revenu par habitant au Canada et aux États-Unis est imputable à l'importance du marché national dont jouissent les fabricants américains. Les tenants d'un taux élevé d'immigration n'ont pas su tenir suffisamment compte de la mesure dans laquelle la population du Canada doit s'accroître pour produire des économies d'échelle qui permettent de supprimer cet écart de revenu. La population des États-Unis représente plus de dix fois celle du Canada. Aussi, même si la population du Canada devait tripler pour totaliser entre 60 et 70 millions d'habitants, la différence de revenu par habitant qui existe entre les deux pays s'en trouverait à peine réduite. Il s'ensuit qu'au chapitre des économies d'échelle l'industrie canadienne devrait continuer de miser principalement sur une expansion du marché international plutôt que sur des augmentations de la taille de la population de notre pays.

Au cours de la dernière année, on a demandé aux ministères du gouvernement fédéral d'évaluer, à l'égard de leurs sphères respectives de responsabilités, les répercussions sur la politique à suivre qu'entraînerait, pour le Canada, au cours des deux prochaines décennies, l'utilisation des deux échelles de croissance démographique fondées sur deux volumes d'immigration nette annuelle. Voici les deux échelles choisies: *a*) de 50,000 à 100,000 et *b*) de 100,000 à 200,000,<sup>(4)</sup> (Cela équivaut à admettre

---

<sup>(3)</sup> «Les économies d'échelle et la croissance démographique du Canada», Professeur Spencer Star, Université de la Colombie-Britannique.

<sup>(4)</sup> En supposant que le taux constant de fécondité soit de 1.8, la première échelle d'immigration ferait passer la population totale du Canada à 30 ou 32 millions d'habitants vers 2001, tandis que, dans le cas de la seconde échelle, ce chiffre serait de l'ordre de 32 à 36 millions. Il importe de se rappeler que ces hypothèses sur l'immigration touchent la croissance *nette* à partir des mouvements migratoires internationaux. Le chapitre 3 de la deuxième partie du présent rapport intitulée: «Le Programme d'immigration» aborde les problèmes que pose l'évaluation de la perte de population imputable à l'émigration.

de 110,000 à 160,000 et de 160,000 à 260,000 immigrants par année, à supposer que l'émigration fasse diminuer la population de 60,000 habitants par année.) Compte tenu de la diversité de leurs responsabilités et de leurs intérêts, il va de soi que les ministères n'ont pas tous procédé de la même façon pour répondre à cette enquête. Leurs réponses touchaient un domaine très vaste qui englobait des problèmes distincts tels le logement, le transport, les répercussions sur le milieu, la prestation de services gouvernementaux, l'essor industriel, les relations internationales et ainsi de suite. Comme il fallait s'y attendre, une analyse des résultats de cette enquête n'a pas permis de tirer des conclusions précises favorisant nécessairement à tous les égards une voie de croissance en particulier. Toutefois, il n'a pas été étonnant de constater que l'enquête a fait clairement ressortir qu'il y avait peu de domaines de la politique générale où les problèmes pouvaient être sensiblement atténués grâce à une projection de la croissance démographique, faite en fonction de la plus élevée des deux échelles. En général, on favorisait donc une courbe ascendante plus modérée.

Le cadre de la présente étude permet, en dépit de ses limites, de faire état des difficultés que pose l'établissement d'objectifs précis à l'égard du taux global de la poussée démographique ainsi que des éléments complexes qui entourent l'évaluation des avantages que présentent les divers taux de croissance et, enfin, des incertitudes inhérentes à l'application de mesures permettant d'atteindre certains objectifs démographiques traduits en chiffres absolus. Le domaine de la planification démographique n'offre que peu de points d'appui à la politique. Comme on l'a souligné, la régularisation du mouvement d'immigration peut en être un.

Si les Canadiens veulent que la politique d'immigration serve à orienter la croissance démographique vers une voie déterminée, le Programme d'immigration doit alors être adapté de manière à permettre une planification progressive sûre en ce qui a trait au nombre d'immigrants que le Canada accueille. À l'heure actuelle, ce Programme n'est pas organisé de façon à planifier l'entrée d'un nombre assuré d'immigrants au cours

d'une période donnée. Un chapitre ultérieur traite plus à fond de cette question et expose les difficultés inhérentes à un système qui ne limite pas le nombre des immigrants qui peuvent être admis au Canada et selon lequel il faut, en matière de sélection, affecter les ressources en fonction des besoins, c'est-à-dire suivant le nombre et la provenance des requérants qui sollicitent un visa d'immigrant. Dans ce chapitre, on fait remarquer qu'il faudra modifier ce système si l'on veut que le programme permette ce degré de régulation systématique du futur mouvement d'immigration qu'exige logiquement la réalisation des objectifs de la croissance démographique.<sup>(6)</sup>

## RÉPARTITION DÉMOGRAPHIQUE ET URBANISATION

L'enquête interministérielle susmentionnée tendait à confirmer une hypothèse largement répandue selon laquelle la tournure des événements, quant à la répartition et à la concentration démographiques, pourra, selon toute vraisemblance, avoir une incidence plus immédiate sur le mieux-être des Canadiens au cours des prochaines décennies, en regard des répercussions que pourrait avoir l'ensemble des taux nationaux de croissance démographique. Les taux provinciaux de fécondité tendent actuellement vers une moyenne nationale uniforme et peu élevée. Cette tendance accentue l'importance du rôle joué par le mouvement de personnes à l'intérieur du Canada pour déterminer la répartition de la population entre les provinces et entraîne d'importantes répercussions sur les politiques gouvernementales qui visent au plein épanouissement économique et social de chaque région du Canada.

La mobilité est un des éléments caractéristiques de la population canadienne. Cette mobilité se traduit par une migration intérieure vers les parties du Canada où les revenus sont le plus élevés, où il y a un plus grand nombre et un plus vaste choix de débouchés et où il existe une gamme plus intéressante d'avantages sociaux tels les établissements d'enseignement, les services de santé, les loisirs et le reste. Les éléments qui régissent l'orientation de la migration intérieure sont essentiel-

---

<sup>(6)</sup> Voir chapitre 3, «Intérêt national et responsabilités internationales», pages 42 à 52.

lement les mêmes que ceux qui influent sur le choix par les immigrants de l'endroit où ils comptent s'établir. Des différences se manifestent dans le comportement des deux mouvements, mais les statistiques démontrent très clairement que les mouvements intérieurs et les mouvements d'immigration ont tendance à suivre la même orientation. Le tableau général des courants interprovinciaux peut se résumer ainsi: l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta sont les principales provinces qui accueillent les migrants interprovinciaux et étrangers; au Québec, au Manitoba et en Saskatchewan le bilan de l'immigration internationale accuse un excédent, mais le contraire se produit dans le cas de la migration interprovinciale; quant aux Maritimes, elles subissent des pertes démographiques sur les deux plans.

La supériorité numérique de la migration intérieure par rapport aux mouvements d'immigrants suppose que ces derniers contribuent beaucoup moins aux déséquilibres démographiques régionaux à long terme. Néanmoins, il est clair que la politique d'immigration devrait veiller à saisir les occasions d'appuyer les autorités fédérales, provinciales et municipales qui concertent leurs efforts dans divers programmes visant à favoriser une meilleure répartition régionale de l'ensemble de la population canadienne, à rationaliser la planification urbaine et à répartir la population dans les petites localités des régions métropolitaines en pleine croissance. Cette structure relie étroitement les activités du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration avec celles du ministère de l'Expansion économique régionale et celles du ministère d'État des Affaires urbaines.

Le volume de la migration internationale et la répartition des immigrants se rapportent particulièrement aux problèmes que pose le rythme actuel d'urbanisation du Canada qui compte maintenant parmi les pays les plus «urbanisés» du monde. Si la croissance démographique urbaine se poursuit au taux que le dernier recensement a révélé, neuf Canadiens sur dix vivront dans des villes avant la fin du siècle. Les trois principales régions métropolitaines au taux de croissance élevé sont celles de Montréal, Toronto et Vancouver. C'est dans ces trois villes qu'un nombre sans cesse croissant de migrants venus de toutes les parties du Canada préfèrent s'établir, et que la concentration des immigrants est la plus notable. Au cours des dernières années, ces trois villes ont attiré de façon continue plus de la



moitié du mouvement des immigrants dont environ 30 p. 100 ont été accueillis par la seule ville de Toronto. Il est indéniable qu'une meilleure répartition des immigrants contribuerait à atténuer certaines difficultés auxquelles se heurtent ces régions congestionnées qui s'accroissent rapidement.

L'incidence relative de la migration et de l'immigration sur la croissance urbaine constitue une question extrêmement complexe. Toutefois, une étude des données du recensement permet d'avoir une idée des répercussions que l'immigration a eues, entre 1961 et 1971, sur l'essor des principales villes du Canada. Au cours de la décennie, la population de la région métropolitaine de Toronto s'est accrue de 44 p. 100. Le nombre des immigrants qui se sont établis à Toronto pendant cette période et qui y résidaient encore en 1971 représentait presque la moitié du total de cette augmentation. La population de la région métropolitaine de Vancouver s'est accrue de 37 p. 100, dont près d'un tiers étaient des immigrants arrivés au Canada au cours de la décennie. Quant à la population de la région métropolitaine de Montréal, elle a augmenté de 30 p. 100, dont le quart représentait des immigrants venus aussi au cours de la décennie. L'incidence de l'immigration a également été importante dans des villes moins peuplées telles que Winnipeg, Windsor et Hamilton, mais nulle part aussi marquée qu'à Toronto. Cependant, il est intéressant de noter que certaines villes dont le taux de croissance est monté en flèche au cours de cette période ont été bien loin de connaître un accroissement aussi important du nombre de leurs habitants nés à l'étranger. Ainsi, la population de Calgary et d'Edmonton s'est accrue à peu près au même rythme que celle de la région métropolitaine de Toronto (45 p. 100 et 47 p. 100 respectivement). Toutefois, seulement 21 p. 100 et 16 p. 100 respectivement de cette croissance pouvaient être attribués aux immigrants.

Les moyens de détourner les immigrants des courants de population prédominants sont actuellement peu nombreux et d'une efficacité limitée. Il serait futile d'essayer de diriger des personnes vers des endroits où font défaut les débouchés appropriés et leur infrastructure sociale inhérente. D'une façon générale, la politique d'immigration du Canada a évité de recourir à des mesures visant à obliger les immigrants à s'établir et à demeurer à un endroit en particulier. On s'oppose, dans une société démocratique, à la restriction de la liberté de mouve-

ment des personnes qui, dans l'intérêt national, sont admises à titre de résidents permanents susceptibles de devenir de bons citoyens. Outre ces objections, l'application de règles qui obligeraient les immigrants, même de façon temporaire, à s'établir à un endroit en particulier présente des difficultés d'ordre très pratique. Aussi, la rigidité qu'une telle façon de procéder pourrait provoquer quant à l'exécution du Programme d'immigration devrait être harmonisée avec les priorités changeantes du marché canadien du travail. La politique nationale de main-d'œuvre reconnaît l'importance de la mobilité géographique et professionnelle de la population active. Il serait irrationnel de nier l'importance de cette mobilité dans le cas des immigrants sélectionnés pour qu'ils se joignent à la population active du Canada.

Il ne s'ensuit pas que la politique actuelle ne tient pas compte de la «répartition» souhaitable des immigrants. De bons conseils prodigués aux immigrants avant leur arrivée au Canada peuvent influencer sur leurs décisions quant à l'endroit où ils s'établiront. Une meilleure répartition des immigrants dans tout le Canada pourrait être aussi encouragée par l'utilisation de critères de sélection qui facilitent l'admission de personnes ayant la compétence voulue pour occuper des emplois à l'égard desquels on sait qu'il existe un besoin urgent de travailleurs à l'échelle régionale. On se sert actuellement de ces deux procédés. Toutefois, quelle que soit la façon d'appliquer les procédés actuels en vue de mieux répartir les immigrants dans notre pays, il faut reconnaître franchement que l'attrait apparemment irrésistible qu'exercent les grandes villes sur les migrants et sur les immigrants va se maintenir dans l'avenir immédiat. Il faudra donc formuler la future politique d'immigration en portant une attention particulière aux répercussions qu'elle pourra avoir sur la qualité de vie que la population urbaine du Canada recherche.

L'énergie, l'enthousiasme et la compétence des immigrants venus d'un nombre sans cesse croissant de pays ont, sur bien des plans, largement contribué à l'essor du Canada. Grâce aux immigrants arrivés au cours des années d'après-guerre, le Canada est maintenant un pays plus mûr, plus vigoureux et plus avant-gardiste. On ne saurait nier que les centres commerciaux et culturels du Canada sont devenus plus cosmopolites, dans le sens le plus positif du terme, grâce aux immigrants qu'ils ont



accueillis au cours de cette période. En outre, l'évolution de plus en plus rapide qui caractérise si bien la société urbaine contemporaine comporte des risques que la politique d'immigration ne peut se permettre d'écarter. Les demandes croissantes relatives au logement, au transport, aux services communautaires et à une simple place au soleil font que les appels lancés par les migrants à l'hospitalité des collectivités d'accueil deviennent plus onéreux et sont ainsi reconnus. La vie urbaine ne peut échapper aujourd'hui à un degré passablement élevé de tension sociale, sinon à une nette confrontation. Sur le plan social, il est à déplorer que les nouveaux arrivants soient trop souvent exposés à devenir victimes de frustrations et de rivalités, même si celles-ci ne sont pas justifiées par la taille réelle du groupe d'immigrants concerné.

Au cours des dernières années, l'augmentation rapide du nombre de pays sources d'importants mouvements d'immigrants, dont ceux qui sont venus de certains pays d'Asie et des Antilles et qui sont actuellement plus considérables que certains mouvements européens traditionnels, a coïncidé avec la phase la plus récente et la plus dynamique d'expansion urbaine d'après-guerre au Canada. Dans les circonstances, il serait étonnant s'il n'existait pas des préoccupations quant à l'aptitude de notre société à s'adapter à un rythme de changement démographique qui, somme toute, comporte de nouvelles caractéristiques distinctes sur le plan de la migration internationale. Pourtant, lorsque l'on compare l'expérience acquise au Canada avec celle d'autres pays, il est remarquable que la société canadienne ait fait preuve de tant de souplesse en accueillant un si grand nombre d'immigrants au cours de cette période, et ce, avec si peu de tensions sociales. À cet égard, les réalisations canadiennes ont été remarquables. (Au cours de l'après-guerre, seuls l'Australie et Israël ont accueilli un nombre comparable d'immigrants en proportion de leur population.)

De toute évidence, les questions sur lesquelles on a insisté plus haut et qui touchaient le taux national de croissance démographique de même que la planification ultérieure du mouvement d'immigration se révèlent très pertinentes lorsqu'il s'agit de songer au changement démographique à l'échelle régionale et urbaine. Pour que la politique d'immigration puisse dorénavant jouer un rôle constructif et complet dans le cadre d'une série intégrée de politiques nationales, provinciales et

municipales dont les objectifs touchent la répartition démographique, elle doit disposer de moyens lui permettant d'exécuter le Programme d'immigration en fonction de ces objectifs. On a constaté que les moyens acceptables susceptibles d'influer sur l'établissement des immigrants sont rares et que les répercussions de ceux dont on dispose pour contrecarrer les tendances actuelles de la concentration démographique dans les régions très peuplées sont au mieux secondaires. Cependant, les éventuels contrecoups sociaux que ces tendances peuvent causer à long terme sont trop sérieux pour permettre à la politique d'immigration de faire abstraction des autres politiques générales qui cherchent à les atténuer. Une fois de plus, l'attention se fixe sur une exigence dont il a déjà été question, à savoir la nécessité d'étudier les façons d'incorporer dans le Programme d'immigration des mécanismes qui permettront une planification à long terme sûre relativement à l'importance et à d'autres caractéristiques du mouvement d'immigration, afin que celui-ci s'harmonise avec les objectifs démographiques nationaux au fur et à mesure qu'ils sont établis à plusieurs paliers.

## IDENTITÉ

Un tableau démographique ne montrant que la taille et l'importance de la concentration de la population dans les différentes régions ne réussirait point à refléter fidèlement les caractéristiques d'un peuple. Dans le cas du Canada, un tel tableau laisserait dans l'ombre la diversité de la population sur le plan ethnique, linguistique et culturel. Ces éléments définissent le concept vague, mais très important, de l'identité nationale. Des personnes de diverses origines ethniques, animées du sentiment de partager des aspirations nationales, concertant leurs énergies et leurs talents pour la réalisation de projets communs—telle est la réalité canadienne. En tant que nation, nous tirons des avantages inestimables d'une population multilingue qui compte de nombreuses traditions que chérissent les membres de ses groupes constitutifs en raison de leur naissance ou de leur ascendance. Ces avantages que nous lègue l'immigration se traduisent dans nos institutions sociales et politiques, dans le domaine des arts et des lettres et dans la vitalité et la créativité de l'ensemble de notre société. Tous les Canadiens qui n'appartiennent pas à la petite minorité des descendants des

populations autochtones de notre pays sont des immigrants ou des descendants d'immigrants. Le contexte plus large de l'apport de l'immigration à l'identité canadienne, aux questions touchant les valeurs sociales, à la manière dont les Canadiens prennent conscience d'eux-mêmes et à l'image qu'ils souhaitent projeter d'eux sur le monde offre une gamme de préoccupations primordiales et légitimes dont il faudra tenir compte dans les discussions touchant la future politique d'immigration.

La langue constitue un des éléments essentiels de l'identité canadienne. Les deux langues officielles du Canada—qui empreignent l'histoire, l'évolution constitutionnelle, la diversité culturelle et la cohésion politique du pays—caractérisent à tel point notre vie et notre identité nationale que la politique fédérale ne saurait éviter de tenir compte des répercussions possibles de l'immigration future sur les rapports numériques entre les francophones et les anglophones du Canada.

Trois facteurs régissent l'importance relative des communautés linguistiques de notre pays, à savoir la croissance naturelle, les mouvements migratoires et la mobilité de ces communautés. Selon une analyse des tendances qui se sont dessinées à l'égard de ces trois facteurs sur les caractéristiques linguistiques de la population, le français a perdu du terrain au cours des deux dernières décennies, tandis que l'anglais a réalisé des gains sur le français et sur les autres langues.<sup>(6)</sup> La croissance naturelle n'a cessé de perdre de l'importance dans le maintien de l'équilibre linguistique traditionnel. Du même coup, l'anglicisation a eu tendance à ébranler la position des collectivités francophones de l'extérieur du Québec. Le choix de langue que font les immigrants constitue et restera sans doute un facteur important dans le maintien d'un attribut fondamental de la population canadienne.

Pour les auteurs de la politique d'immigration, ce facteur a une portée évidente sur le plan de l'unité nationale et, par voie de conséquence, sur celui du maintien du rôle du Canada au

---

<sup>(6)</sup> «L'immigration et le déséquilibre linguistique» par le Professeur J. Henripin est une étude spécialement commandée qui paraît corrélativement avec le présent rapport et qui comporte une analyse circonstanciée des tendances linguistiques.

niveau international à titre de pays bilingue. Cette portée indique la nécessité d'élaborer des politiques visant à favoriser l'admission d'un plus grand nombre de personnes susceptibles de s'intégrer à la communauté francophone. Le succès ou l'échec de ces politiques fera partie des facteurs dont nombre de Canadiens tiendront compte à l'avenir lorsqu'il s'agira de déterminer si la nature de l'immigration correspond aux intérêts primordiaux du Canada. Un autre chapitre examine les relations fédérales-provinciales dans le domaine de l'immigration et met en lumière les voies de collaboration que les autorités fédérales et provinciales ouvrent actuellement en vue de soutenir un objectif qui préoccupe beaucoup l'ensemble de notre pays.

Quant à la composition ethnique du Canada, la caractéristique la plus notable au cours des cent dernières années a été la très forte croissance du groupe démographique qui n'est d'origine ni britannique ni française. Au cours du siècle, la proportion de la population d'origine française a relativement peu varié et s'est maintenue à environ 30 p. 100. Par contre, l'élément britannique est passé de 60 p. 100 en 1871 à un peu moins de 45 p. 100 en 1971. Selon le dernier recensement, l'immigration a, au cours de cette période, favorisé l'accroissement des autres groupes ethniques, de sorte qu'ils constituent actuellement 27 p. 100 de la population, soit presque la même proportion que celle de l'élément francophone.

Seuls les recensements décennaux fournissent des données sur l'origine ethnique de la population. Comme il est indiqué à la Partie 2 de la présente étude,<sup>(7)</sup> on ne conserve plus de renseignements sur l'origine ethnique des immigrants. Il est donc impossible de déterminer, à partir des données actuelles, dans quelle mesure la population s'est modifiée sur le plan ethnique par suite des changements très marqués qui se sont produits au cours des dernières années à l'égard des pays d'où les immigrants sont venus au Canada. Les sociologues canadiens déplorent ce manque de renseignements, car il nous empêche, dans une certaine mesure, de bien saisir certains aspects du Programme d'immigration qui se rapportent à court et à long

---

<sup>(7)</sup> Voir «le Programme d'immigration», chapitre 3.



terme à l'évolution culturelle et sociale de la collectivité canadienne. La décision qu'on a prise en 1967 de cesser de rassembler des renseignements sur les origines ethniques des immigrants repose sur des intentions louables. En effet, on voulait ainsi écarter toute allégation portant que des considérations d'ordre racial influaient sur la sélection des immigrants. Comme le principe de la non-discrimination se trouve profondément ancré dans la conception canadienne de l'immigration, il convient peut-être de se demander de nouveau s'il est sage de ne pas rassembler les données nécessaires pour dresser un tableau aussi complet que possible de l'incidence de la politique sur la structure démographique du Canada.

Les chapitres suivants examineront sous divers angles les problèmes que pose la politique d'immigration, en fonction de la façon dont on exécute actuellement le Programme d'immigration. Toutefois, avant de quitter le vaste domaine de la démographie, il apparaît opportun de souligner un phénomène typiquement canadien, à savoir que les questions relatives à l'immigration donnent souvent lieu à des débats passionnés sur l'avenir démographique du Canada dans lesquels on retrouve de grandes divergences d'opinion quant au rôle que l'immigration devrait jouer dans l'évolution de notre société.

D'aucuns allient à la destinée nationale la possibilité d'une croissance démographique très importante. Ceux qui estiment que le Canada aurait finalement avantage à compter une population beaucoup plus considérable n'écarterent pas nécessairement l'ampleur des problèmes technologiques et des investissements massifs que sous-entend, par exemple, tout établissement important dans le Nord canadien. Pour certaines personnes, ces difficultés constituent essentiellement des défis que le Canada doit être prêt à relever. Ceux qui, dans un élan de générosité, s'emploient à aider les défavorisés, comptent parmi les partisans d'une politique expansionniste en matière d'immigration. Ils comparent les avantages dont jouissent les Canadiens aux conditions de vie des personnes qui vivent dans des pays de plus en plus surpeuplés et appauvris. Selon eux, l'opulence relative et l'abondance des débouchés qui caractérisent le Canada l'obligent moralement à laisser ses portes ouvertes. Ils estiment que la



politique devrait accorder la priorité aux considérations d'ordre essentiellement humanitaire plutôt qu'à l'intérêt personnel.

La thèse opposée compte des défenseurs aussi enthousiastes. Leur argumentation touche la gamme des problèmes que pose une croissance démographique rapide. Il y en a qui insistent sur les dimensions particulières que prennent ces problèmes lorsque l'immigration devient le facteur clé de cette croissance. D'autres se préoccupent des répercussions que toute modification importante de la composition ethnique de la population pourrait avoir sur l'identité nationale. Ils citent l'expérience malheureuse de pays où la migration a mêlé à la population de nouveaux groupes ethniques à un rythme tel que leur société, dépassée par les événements, et n'ayant pu s'adapter harmonieusement à de telles conditions, a connu de graves difficultés. Les tenants de ces points de vue pourront partager l'avis que la participation du Canada à l'aide au développement international comporte des éléments d'ordre moral. De plus, ils reconnaissent, d'une façon générale, l'obligation humanitaire d'aider les réfugiés. Ils soutiennent cependant que des politiques susceptibles d'influer sur l'avenir du Canada en tant que nation ne sauraient se fonder sur des sentiments humanitaires.

Il serait bien sûr absurde d'affirmer que les auteurs de la politique devraient chercher à concilier des positions extrêmes. En effet, la politique ne peut trouver un équilibre heureux entre deux conceptions incompatibles. Néanmoins, l'échange de vues nettement différentes sur l'orientation de la future politique d'immigration est certainement fort à propos dans le contexte de la révision actuelle. Cela sous-entend qu'il faut admettre l'absence de solutions faciles aux problèmes que pose l'immigration et qu'il faut s'attendre que la politique continuera d'être secouée par des courants d'opinions contraires. Il ne faudrait pas pour autant paralyser un débat constructif susceptible de permettre une plus grande unanimité d'opinions sur le rôle que l'immigration doit jouer dans l'édification de l'avenir démographique du Canada. Comme chacun reconnaît que l'immigration constitue un puissant facteur de changement, les artisans de la politique dans ce domaine doivent planifier leurs travaux en tenant compte des impondérables. Notre système de sélection doit permettre une gestion assurée du mouvement d'immigration, au fur et à mesure que notre expérience, à l'échelle

nationale, s'enrichit d'une perception constamment à jour des conséquences de ce mouvement sur l'évolution économique et sociale. Enfin, il y a tout lieu de croire que la plupart des Canadiens conviendront que le caractère de notre société exige une politique non discriminatoire et humanitaire, quel que soit le nombre d'immigrants que le Canada accueillera à l'avenir. Une telle politique mettrait l'accent sur la dignité de l'immigrant et sur la valeur de son apport éventuel à la collectivité canadienne.



## LES TRAVAILLEURS IMMIGRANTS

En 1966, dans le Livre blanc sur l'immigration, le gouvernement exposait, pour la première fois d'une manière aussi exhaustive, les facteurs économiques déterminants de la politique d'immigration. Un an après, il s'est trouvé que les décisions énoncées dans ce document ont conduit à la mise en place du système actuel de sélection des immigrants. Le Livre blanc soulignait entre autres ce qui suit:

«... le programme d'immigration doit être conforme aux programmes économiques du pays, en général, et aux programmes nationaux concernant la main-d'œuvre et les questions d'ordre social, en particulier. Il doit tenir compte de la situation nationale et internationale, en 1966 et au cours des années à venir, plutôt que des événements passés.»

Publié déjà depuis huit ans, ce document résume plusieurs idées qui, encore aujourd'hui, étayent la politique d'immigration et il sert d'introduction valable à des considérations qui s'imposent lorsque, dans le schéma de l'immigration, il faut tenir compte du marché du travail.

Premièrement, le passage précité rappelle que l'immigration est étroitement liée aux réalités économiques. Il faut élaborer la politique d'immigration en fonction des objectifs généraux qui ont servi à l'établissement de la politique économique nationale dont elle est, du point de vue de la main-d'œuvre, un élément constitutif.

En deuxième lieu, ce passage indique bien que la politique d'immigration doit être prévoyante. La situation nationale et internationale évolue si rapidement que le spectre de la désuétude hante continuellement la pertinence d'anciennes hypothèses et l'efficacité des techniques d'hier. Ces deux éléments exigent une réévaluation constante de façon à empêcher la politique de devenir périmée et à s'assurer que l'immigration continuera d'être un atout pour le Canada. Ni des principes inflexibles ni la rigidité n'ont leur place dans l'exécution d'un programme qui doit être axé sur l'évolution économique et sociale.

La citation du Livre blanc précise donc un des principaux impondérables en fait d'immigration, c'est-à-dire que la politique doit tenir compte de diverses considérations d'ordre temporel. Ainsi, des mesures apparemment souhaitables dans des circonstances immédiates se révèlent souvent une source de problèmes et de dangers lorsqu'elles sont envisagées à long terme. La politique d'immigration exige à tous les égards des efforts d'imagination permettant de répondre aux besoins de l'heure et une conception valable de l'intérêt national futur.

Tous ces facteurs doivent entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit d'associer l'immigration aux exigences du marché canadien du travail. On ne saurait contester l'importance de relier ces éléments avec exactitude. Tant sur le plan humain qu'économique, il y a un monde de différence entre l'immigrant qui occupe un emploi rémunérateur correspondant à ses talents, à sa compétence et à son choix et l'immigrant qui est en chômage, en sous-emploi ou qui occupe un emploi ne lui convenant pas. Le premier cas signifie des avantages pour la société en général et de la satisfaction pour l'intéressé. Le second sous-entend un fardeau pour la société et de l'insatisfaction pour l'immigrant et sa famille. Favoriser la première situation et obvier à la seconde, tel est le premier souci du gouvernement lorsqu'il décide qui doit être admis pour venir se joindre à la population active au Canada. Aucune politique qui ne s'acquitterait pas pleinement de cette responsabilité ne peut avoir ni mériter longtemps l'appui du public.

Un des critères qui permettent de juger du succès de la politique d'immigration est donc la façon dont elle répond aux besoins actuels et futurs du marché canadien du travail. Toutefois, ce simple axiome compliquera la tâche de ceux qui ont pour mission d'établir la politique en cette matière. Un regard sur les considérations à court, à moyen et à long terme dont ils doivent tenir compte dans leurs décisions donnera un aperçu des problèmes qui se posent.

## OBJECTIFS À COURT TERME

Dans toutes les conjonctures économiques possibles, il y aura toujours une pénurie de travailleurs disposés et aptes à occuper certains emplois. Il y a des périodes où la demande de



types donnés de travailleurs peut caractériser le marché du travail dans l'ensemble de notre pays ou, et c'est surtout ce qui s'est produit récemment au Canada, il peut y avoir une très forte pénurie régionale à l'égard de certaines catégories de travailleurs que les sources intérieures ne peuvent fournir. Cette situation, lorsqu'elle se présente, freine la croissance économique et nuit aux possibilités d'emploi en général. Les immigrants ayant la compétence voulue auront tôt fait de résoudre ce problème.

Lorsque l'immigration fournit la solution, il faut alors la relier étroitement à la politique nationale en fait de main-d'œuvre. Les Services de Main-d'œuvre Canada ont pour principale tâche d'assortir les personnes aux emplois existants. Cette tâche se poursuit à l'étranger par l'entremise des bureaux de l'immigration canadienne, mais il ne faut pas que leur mission nous fasse perdre de vue les autres moyens dont dispose la politique nationale de main-d'œuvre pour répondre aux besoins du marché du travail. Cette politique comporte, comme élément essentiel, la mise au point d'une série de programmes permettant d'offrir aux Canadiens une gamme plus étendue de débouchés. Les ressources importantes consacrées à l'extension des programmes de formation, à l'encouragement de la mobilité des travailleurs et à des programmes spéciaux destinés aux groupes de personnes qui, de quelque façon, sont désavantagées dans leur recherche d'un emploi rémunérateur traduisent des efforts continus qui méritent une haute priorité nationale. La politique d'immigration doit être conçue de façon à respecter cette priorité et s'intégrer à une méthode stratégique visant à résoudre les problèmes nationaux en matière de main-d'œuvre, méthode qui permet aux Canadiens d'avoir accès les premiers aux emplois que crée l'économie nationale.

Quelle que soit l'importance accordée à la solution que propose l'immigration, cette dernière ne doit pas permettre d'exploiter les immigrants ni de fermer des débouchés aux résidents canadiens. Sous réserve de garanties dans un cas comme dans l'autre, l'immigration contribue à la prospérité du Canada en permettant la prompte admission d'immigrants qui possèdent les compétences voulues et qui sont destinés à occuper des emplois particuliers. Faciliter le mouvement des personnes qui ont effectivement un emploi réservé, c'est contribuer manifestement à répondre à un besoin urgent du marché du

travail. Le recrutement effectué au nom d'employeurs constitue une autre méthode efficace qui permet de faire face à cette demande. La politique actuelle du Canada en fait d'immigration prévoit des dispositions importantes à l'égard de ces activités et devrait continuer dans cette veine dans une conjoncture prévisible.

Sans minimiser leur importance, l'emploi réservé et les moyens ordinaires de recrutement n'ont touché de façon décisive qu'une minorité des immigrants entrés sur le marché du travail.<sup>(1)</sup> La plupart d'entre eux ont trouvé un emploi après leur arrivée. Le système de sélection vise donc à offrir à tous des garanties raisonnables de succès en réduisant les difficultés au minimum. En ce sens, l'attribution de «points», qui permet de tenir compte à la fois des qualités personnelles du requérant et des tendances du marché du travail lors de son appréciation, a tenté de présenter un aspect objectif de la «capacité d'absorption» variable du Canada.

Le concept de la capacité d'absorption invoqué par le Premier ministre Mackenzie King en 1947, lequel devait servir de fondement à la politique d'immigration, a été une notion d'une grande portée, mais loin d'être facile à définir dans son application aux nombreux aspects importants de la politique d'immigration. Partout, la question de savoir combien d'immigrants le Canada peut absorber du point de vue culturel peut prêter à controverse. Fort heureusement, l'évaluation de la capacité d'absorption par rapport à la demande actuelle du marché du travail permet une plus grande objectivité.

La mise en place d'un réseau d'information fiable visant à fournir, avec le plus de précision possible, des données à jour sur le marché du travail au Canada, à l'échelon national et régional, a joué un rôle essentiel dans notre système de sélection des travailleurs immigrants. Il importe d'évaluer la demande, c'est-à-dire d'établir exactement dans quel secteur professionnel et dans quelle région il faut des travailleurs, si l'on veut que l'immigration serve effectivement à répondre aux impératifs immédiats de l'économie canadienne. C'est l'élément à utiliser

---

<sup>(1)</sup> Une modification apportée au Règlement, entrée en vigueur le 22 octobre 1974, a maintenant pour effet d'accroître l'importance accordée à l'emploi réservé dans le système de sélection (voir pages 35-36).

pour parvenir à fondre les politiques de main-d'œuvre et d'immigration de façon qu'elles soient l'expression d'un effort commun. D'une part, cette formule permet au Programme d'immigration d'encourager la venue au Canada de personnes dont les aptitudes constituent un apport productif immédiat pour l'économie. D'autre part, cette méthode permet en même temps d'éliminer les requérants dont les perspectives d'emploi sont plutôt éloignées et dont l'admission pourrait vraisemblablement les placer dans une situation pénible, augmenter le chômage national, ou susciter ces deux problèmes à la fois.

Le système actuel permet aux agents de sélection à l'étranger de recevoir des données tenues à jour sur la situation de la demande dans tout le pays pour toutes les professions. De surcroît, il fournit des renseignements analogues sur la situation de l'emploi à l'échelle régionale et souligne, par localité, les genres d'emploi spécialement difficiles à remplir et véritablement disponibles.

Il sera question plus loin des progrès réalisés dans l'aide apportée aux auteurs de la politique qui doivent dresser des prévisions sur le fonctionnement du marché du travail. Il convient de noter que, dans ce domaine, le succès ne repose pas uniquement sur le gouvernement fédéral, mais qu'il tient aussi à l'effort commun qui exige la collaboration des planificateurs de main-d'œuvre à tous les différents ordres de gouvernement.

Comme les moyens dont nous disposons pour évaluer la demande actuelle et future au Canada de travailleurs immigrants se perfectionnent, la politique d'immigration doit veiller à les exploiter pleinement et à les appliquer à la sélection. Ce point est particulièrement important étant donné l'état actuel du marché canadien du travail. Par contraste avec la situation qui régnait dans les années 1950 et qui s'est maintenue ainsi au cours de la dernière décennie, le Canada semble avoir résolu en grande partie le problème que posait la pénurie *générale* de main-d'œuvre intellectuelle et hautement qualifiée. Cela ne veut pas dire que la pénurie de main-d'œuvre dans ces groupes a complètement disparu, mais elle tend à devenir *partielle*. On a besoin de travailleurs ne possédant que telle ou telle compétence ou une expérience antérieure, disposés à accepter tel traitement et à exercer leur profession dans une région donnée. La solution à la pénurie générale qui sévissait dans ces catégories profes-

sionnelles est en grande partie attribuable à l'énorme investissement consenti dans le domaine de l'éducation au Canada au cours des vingt dernières années ainsi qu'aux fortes sommes dépensées par le gouvernement pour actualiser la formation de la main-d'œuvre nationale.

À mesure que plus de Canadiens sont devenus aptes à occuper des postes exigeant de hautes compétences, des problèmes épineux ont surgi à l'autre pôle du marché du travail. On se heurte à une pénurie tenace de travailleurs disposés à tenir des emplois exigeant une main-d'œuvre non qualifiée ou ayant un degré limité de compétence, surtout s'ils doivent aller travailler dans des régions éloignées, accepter des conditions de travail peu alléchantes et des salaires peu élevés ou encore cumuler à la fois ces trois inconvénients.

Les changements qui se manifestent sur le marché du travail, quant à l'éventail des compétences et aux tendances de la demande, renforcent les thèses selon lesquelles il faut agir avec beaucoup de circonspection si l'on veut que l'immigration serve les objectifs économiques prévus. Des décisions prises dans les années 1960 sont à l'origine du nombre de points présentement accordés aux facteurs reliés à l'emploi dans le système de sélection. On a reconnu la nécessité, en instaurant ce système, d'ajuster périodiquement certains de ces facteurs de façon à tenir compte de l'évolution de la situation au Canada. La révision actuelle du système de sélection en vigueur au ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration comporte donc une étude des points accordés aux requérants aux titres de leur scolarité et de leur compétence professionnelle, étude effectuée grâce aux techniques les plus perfectionnées pour évaluer les besoins actuels du marché du travail.

## OBJECTIFS À MOYEN TERME

Il existe de bonnes raisons pour lesquelles le besoin *immédiat* de main-d'œuvre au Canada ne devrait pas nous pousser à négliger d'autres facteurs tels que l'aptitude de l'immigrant à exercer son emploi et les chances qu'il a de s'intégrer avec succès au monde du travail. Lorsqu'on décide d'ajouter des éléments permanents à la population active au moyen de l'immigration, il faut se réserver une marge d'imprévus, en fonction



de la nature et de l'intensité de l'activité économique au Canada. Les fluctuations de l'activité économique, que ce soit à l'échelle nationale, régionale ou dans le secteur privé, influenceront nécessairement sur la sécurité d'emploi de l'immigrant. Les changements qui surviennent dans la demande de produits exportés et dans les goûts du consommateur, les progrès technologiques ainsi que d'autres facteurs modifient le nombre de travailleurs et l'éventail des compétences nécessaires à une activité économique donnée. Un objectif important de la politique établie en matière de main-d'œuvre est d'instaurer des mécanismes permettant à la population active de s'adapter à des situations changeantes. Ce serait manquer de clairvoyance que d'adopter une politique d'immigration dont les objectifs feraient échouer ceux de la politique énoncée ci-dessus. Ainsi, axer trop étroitement la politique de recrutement sur la demande immédiate pourrait saturer le marché du travail de personnes qui sont tout spécialement vulnérables à l'évolution structurelle de l'industrie et du commerce canadiens et à tout ralentissement de l'économie.

C'est pourquoi le système de sélection met l'accent sur l'âge, la scolarité et la compétence professionnelle. Ces trois facteurs ainsi qu'une connaissance des langues officielles du Canada sont donc pris en considération à cause du rôle qu'ils jouent relativement à l'aptitude qu'a le requérant à s'intégrer à la société canadienne et au monde du travail. Dans la plupart des cas, la jeunesse et les connaissances constituent des atouts, et en particulier pour ceux qui seront obligés de s'adapter rapidement à un nouveau milieu de travail ou qui devront, plus d'une fois au cours de leur vie, se familiariser avec les nouvelles techniques en se recyclant ou accepter de nouvelles conditions de travail. L'importance qu'on attache à ces aptitudes dans le système de sélection a pour objet d'assurer la continuité d'emploi aux immigrants forcés de s'acclimater aux diverses conditions du marché du travail.

## OBJECTIFS À LONG TERME

Quels que soient les objectifs immédiats des décisions en matière d'immigration, celles-ci laisseront des empreintes indélébiles sur tous les aspects de la vie de la nation. En consé-



quence, avant de fixer tel ou tel objectif en matière d'immigration et de mettre au point les moyens de l'atteindre, la politique à suivre doit englober les autres objectifs. À la longue, il est impossible de dissocier l'importance et du marché du travail et des répercussions économiques de l'immigration des conséquences socio-économiques que cette dernière entraîne.

Devant cette réalité, il importe de réexaminer constamment les thèses sur lesquelles repose tout le Programme d'immigration et, en établissant les principes qui en gouverneront l'exécution, il faut veiller à ce qu'ils tiennent pleinement compte des réalités et des objectifs de l'heure. On doit donc adopter une politique souple qui tiendra largement compte de nos meilleures prévisions, fondées sur les conditions qui naîtront de la double influence des fluctuations nationales et internationales.

Les principes qui sous-tendent le système de sélection tel qu'il existe actuellement découlent, comme nous l'avons dit, des évaluations faites au cours des années 1960 et qui ont été formulées il y a huit ans dans le Livre blanc. Ils traduisent une politique d'immigration très expansionniste. La conclusion du Livre blanc, dont voici un extrait, en fait foi: «Le Canada aura besoin dans un avenir prévisible d'autant d'immigrants compétents qu'il pourra en attirer.»

Lorsque nous analysons les deux éléments de cette thèse, c'est-à-dire l'attrait qu'exerce le Canada et les besoins de celui-ci, nous constatons que le climat «au cours de cet avenir prévisible» s'est sensiblement modifié. Sur le plan international, la conjugaison d'éléments extrêmement puissants a fait que le Canada offre des attraits sans précédent du point de vue de l'immigration. Le taux prodigieux de croissance démographique dans les pays en voie de développement est probablement à l'origine de cette poussée vers la migration jamais connue auparavant à l'échelle mondiale. Dans bien des pays en voie de développement, notamment dans plusieurs parmi les plus importants où les problèmes démographiques sont les plus aigus, le nombre des personnes qui reçoivent maintenant une instruction plus poussée dépasse continuellement les occasions d'emploi que ces pays peuvent leur offrir. D'autre part, dans les pays industrialisés du monde où la croissance démographique ne pose pas de difficultés comparables, le stress de la vie dans les milieux urbains, l'instabilité de l'économie, les transformations

sociales ainsi que la recherche constante de meilleures conditions de vie portent la population à se déplacer davantage et la pousse à émigrer.

La montée en flèche de la demande sur le plan de la migration n'a pas été accompagnée d'une augmentation parallèle du nombre de pays où l'on pouvait émigrer. Au contraire, leur nombre a diminué considérablement à la suite de l'application de politiques plus restrictives par ces pays, d'ailleurs relativement peu nombreux qui ont traditionnellement ouvert leurs portes aux migrants. (Des modifications apportées récemment aux lois et aux pratiques en vigueur en Grande-Bretagne, en Australie, en Nouvelle-Zélande et dans les pays de la Communauté économique européenne illustrent cette tendance.) Le déséquilibre qui existe donc entre la poussée vers la migration et les moyens d'y faire face, loin d'être passager s'installe à demeure en raison de toutes les considérations d'ordre démographique et socio-économique qui entrent en ligne de compte. Inévitablement, ces conditions ont mis fin à la concurrence acharnée qui existait à des époques antérieures entre les pays disposés à accueillir des immigrants. Ces années-là ont été formatrices quant à l'influence qu'elles ont exercée sur la politique d'immigration du Canada; elles exigeaient que cette politique se tienne à la fine pointe de la concurrence internationale si l'on voulait que le Canada continue d'attirer de la main-d'œuvre qualifiée. Cette exigence conduit inévitablement le Canada à préconiser une politique expansionniste à l'égard de l'immigration. Toutefois, les événements qui ont influencé globalement le mouvement international d'immigration font qu'il n'est plus nécessaire ni opportun de faire valoir, comme un aspect de la politique, la nécessité de conserver au Canada son attrait comme pays d'immigration.

Il s'ensuit donc que la future politique du Canada ne peut faire abstraction du fait que celui-ci attire *spontanément* l'immigrant de tous les coins du monde ni des problèmes qui en résultent. Cet attrait pour le Canada comme pays d'immigration ne fera que s'accroître dans les années à venir et la situation internationale viendra renforcer cette tendance: la politique devra donc en tenir compte. Bref, un examen de la situation internationale actuelle permet de conclure que l'attrait qu'exerce le Canada comme pays d'immigration est tel qu'il n'y

aura vraisemblablement pas lieu de stimuler délibérément l'immigration au moyen d'une politique en ce sens.

À l'échelle nationale, en ce qui touche les besoins à long terme du marché du travail, il convient de se demander s'il est sage de poursuivre une politique expansionniste. Selon des projections, il ressort qu'au cours des dix prochaines années la population active du Canada continuera de s'accroître à un rythme accéléré; cette conclusion est tirée de l'expérience que le Canada a acquise et de la comparaison de ces projections avec celles qui ont été faites pour d'autres pays industrialisés. Le taux d'expansion de la population active sera surtout imputable à l'entrée sur le marché du travail des jeunes qui sont nés à l'époque de la génération abondante du lendemain de la guerre et de la participation accrue des femmes à l'activité du marché du travail. De plus, hommes et femmes qui viendront s'intégrer au monde du travail auront une meilleure instruction que ceux des périodes précédentes.

Cette perspective pose un défi continu et important à l'économie canadienne en ce qui a trait au nombre des nouveaux emplois qui devront être créés chaque année. Des questions vitales et connexes portent sur les fluctuations de la demande par profession et sur l'équilibre «convenable» entre ces fluctuations et la situation de l'offre sur le marché du travail.

On a un exemple éloquent de la tendance, expansionniste qu'avait prise la politique antérieure du Canada si l'on en juge par l'importance accordée à l'entrée d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. Ce point de vue a souligné l'avantage économique que cela représente pour le Canada qui, autrement, aurait dû investir davantage dans le domaine de l'éducation. Cette thèse était certainement valable au début de l'histoire de l'immigration au Canada, et il ne fait aucun doute qu'elle le demeurera dans certains cas spéciaux où, en effet, il est «moins coûteux» de faire venir un spécialiste que d'investir pour en former un au Canada. Toutefois, si l'on considère les sommes énormes que consacre notre pays à ses établissements d'enseignement et de formation d'où sortiront des diplômés qui se joindront en grand nombre à la population active dans les années à venir, il est évident que les économies que l'on peut réaliser sur le plan éducation par l'arrivée d'une main-d'œuvre qualifiée se feront de plus en plus rares et que la thèse à laquelle

on fait allusion plus haut perd beaucoup de sa force en tant que principe de politique.

## RENSEIGNEMENTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Peu importe sous quel angle temporel on envisage les objectifs économiques de l'immigration, la connaissance du fonctionnement du marché du travail national est essentielle pour planifier efficacement l'immigration et tracer les lignes de la politique en la matière. Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration exécute un programme d'envergure dont le but est de mettre à la disposition des artisans de la politique l'instrument le plus perfectionné possible qui puisse faciliter la sélection rationnelle des travailleurs dont le Canada a besoin maintenant, et aider à planifier les besoins à venir dans ce domaine. Ce programme est mis en œuvre avec la collaboration d'autres ministères et organismes gouvernementaux, entre autres Statistique Canada, les provinces et le Conseil économique du Canada, en ayant recours aux divers modèles économétriques que le Conseil a mis au point.

Pour les fins de l'immigration, l'évaluation du niveau de la demande nationale, profession par profession, a été améliorée au moyen de l'Enquête sur les postes vacants effectuée par Statistique Canada pour le compte du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. On pouvait donc désormais compter sur un instrument plus perfectionné pour harmoniser le mouvement d'immigration avec les emplois disponibles, à l'échelle nationale et régionale. Pour servir les objectifs à long terme de la planification en matière de main-d'œuvre, on a mis sur pied le Programme des prévisions relatives aux professions canadiennes qui fournit les projections les plus au point sur la façon dont la demande au Canada de travailleurs appartenant à divers groupes de professions pourra se modifier. Ces programmes fournissent donc une base plus solide que celle des années précédentes pour obtenir une meilleure adéquation de l'immigration aux besoins actuels et futurs du marché canadien du travail. Il est étayé des résultats d'enquêtes poussées portant sur l'expérience professionnelle réelle des immigrants que le Canada admet, notamment ceux de l'Étude longitudinale publiée comme document dans la série actuelle.



Parallèlement aux programmes de statistiques et de recherches, les opérations de l'immigration comptent sur un apport quotidien de données pratiques recueillies sur place concernant le fonctionnement du marché du travail et fournies par les Centres de Main-d'œuvre du Canada (C.M.C.) ainsi que par les économistes de district du Ministère. Il est indispensable de se tenir en contact avec les C.M.C. en ce qui concerne la sélection des immigrants à l'étranger, lorsqu'il s'agit d'établir l'authenticité de l'offre d'emploi faite au requérant et de vérifier dans chaque cas s'il n'y a pas de Canadiens compétents et disponibles pour occuper les postes auxquels les employeurs tentent de pourvoir en faisant appel à une main-d'œuvre étrangère. Les comités des besoins en main-d'œuvre, organismes consultatifs fédéral-provinciaux établis sous l'empire de l'article 13 de la Loi sur la formation professionnelle des adultes et qui existent dans chaque province, jouent un rôle très important puisqu'ils permettent au Programme d'immigration de mieux répondre aux besoins régionaux en main-d'œuvre.

## L'EMBAUCHAGE DE NON-IMMIGRANTS

En plus d'accepter d'ajouter des éléments permanents à la population active grâce à l'immigration, la politique doit régler l'entrée des travailleurs temporaires, c'est-à-dire des non-immigrants. Nombre des facteurs mentionnés en ce qui touche les immigrants et le marché du travail s'appliquent aussi aux problèmes que soulève la présence temporaire de travailleurs étrangers dans notre marché du travail. Les pressions extérieures engendrées par le chômage à l'étranger, la parfaite compréhension du fonctionnement du marché canadien du travail, l'harmonisation de la politique d'immigration avec celle de la main-d'œuvre, les conséquences à long terme de «l'importation» de main-d'œuvre sur les conditions sociales et les conditions d'emploi, toutes ces questions se tiennent lorsqu'il s'agit d'énoncer les critères en vertu desquels des emplois au Canada peuvent et devraient être remplis sur une base temporaire par des travailleurs de l'extérieur.

En 1973, le gouvernement a adopté un système de visas d'emploi dont la raison d'être et le fonctionnement sont exposés en détail au chapitre 7 de la Partie 2 de la présente étude. Bref,



les dispositions du Règlement relatives aux visas d'emploi devaient répondre à trois buts fondamentaux: pourvoir aux besoins urgents des employeurs qui recherchent de la main-d'œuvre qu'on ne peut trouver au Canada, protéger les possibilités d'emploi des résidents canadiens contre un recours injustifié à de la main-d'œuvre étrangère et offrir un système efficace permettant de savoir où se trouve la main-d'œuvre temporaire au Canada. C'est depuis peu seulement que fonctionne le système de visas d'emploi. On surveille étroitement son fonctionnement afin d'éviter les abus et d'y apporter, s'il y a lieu, les modifications qui s'imposent.

On a évidemment tout avantage à mettre en place un mécanisme de contrôle destiné à répondre aux demandes pressantes qui, si elles demeuraient non satisfaites, pourraient compromettre la productivité agricole ou industrielle du Canada. Mais ce mécanisme doit être utilisé avec soin pour s'assurer qu'à aucun moment il ne compromet les efforts conjugués des gouvernements et des employeurs pour trouver et former une main-d'œuvre permanente qui réponde entièrement aux besoins du Canada. Le gouvernement reconnaît donc qu'il s'impose de surveiller de façon particulière certains éléments du système actuel au fur et à mesure de l'expérience acquise dans l'application des dispositions du Règlement adoptées récemment. Ainsi, même si la validité des visas est de courte durée, le Règlement ne précise pas actuellement que l'emploi pour lequel le travailleur temporaire a été engagé doit être de nature temporaire. En fait, nombre de ces emplois sont saisonniers, mais ils ne le sont pas tous, loin de là. Dans l'ensemble, un visa d'emploi est délivré peu importe le domaine de travail, seulement dans le cas où il n'y a pas de résidents possédant la qualification professionnelle voulue pour répondre à la demande. S'il ressort que les mesures actuelles dont le but est de faire respecter cette règle générale sont inadéquates, il faudra peut-être redéfinir les titres de postes vacants que les employeurs chercheraient à combler aux termes du Règlement.

Le gouvernement a la ferme intention de veiller à ce que la politique qui régit l'admission des non-immigrants comme travailleurs demeure en harmonie avec la planification du marché du travail et les objectifs sociaux du Canada. Dans ce domaine, l'expérience des autres nous porte à réfléchir. Pendant l'après-guerre, les pays de l'Europe occidentale ont énormément

recours à l'importation de travailleurs étrangers (*guest-workers*). Les circonstances et les dispositions réglementaires qui gouvernent l'embauchage varient d'un pays à l'autre, mais il n'en demeure pas moins que les travailleurs étrangers constituent maintenant une proportion très importante de la population active de l'Europe occidentale. La majorité de ces travailleurs occupe des emplois que les citoyens de ces pays considèrent comme «rebutants», et les conditions de vie et de travail qu'on pose à ces travailleurs sont souvent inférieures à la normale. Ces travailleurs qui, souvent, ont laissé leur famille derrière eux et qui sont isolés des collectivités à la prospérité desquelles ils contribuent sont prisonniers d'un système qui est responsable d'une proportion imposante des angoisses et des antagonismes sociaux. On a donc de puissants motifs de contraindre la politique canadienne à éviter scrupuleusement de prendre toutes mesures qui pourraient causer des difficultés comparables dans notre pays.

## ÉVALUATION

Le système de sélection du Canada dans sa forme actuelle avait pour but principal d'harmoniser de façon plus rationnelle et plus étroite la politique d'immigration avec celle de la main-d'œuvre. Cet objectif constitue une norme, mais non la seule, qui sert à évaluer le succès de la politique d'immigration et du mécanisme de sélection qui la reflète. Le deuxième chapitre de la Partie 2 de la présente étude décrit en détail le processus de sélection actuellement en vigueur. Il est sans doute utile de rappeler les grandes lignes de ce système avant d'en faire l'évaluation.

Les dispositions réglementaires relatives au choix des travailleurs immigrants visent deux catégories admissibles, c'est-à-dire celle des immigrants indépendants et la catégorie des parents nommément désignés.<sup>(2)</sup> Les requérants des deux catégories reçoivent des «points» d'après des critères qui ont pour objet de mesurer leur capacité d'adaptation à la vie au

(2) La troisième catégorie admissible, c'est-à-dire celle des personnes parrainées, englobe les personnes à charge immédiate. Naturellement, ces personnes ne sont pas appréciées en vertu du système de points.

Canada, en général, et leur apport éventuel à l'économie de notre pays, en particulier. Les critères qui s'appliquent aux requérants indépendants portent sur un certain nombre de facteurs reliés à l'emploi, notamment les qualités personnelles qu'ils doivent posséder pour s'établir avec succès. Toutefois, un certain nombre des critères qui régissent la sélection des immigrants indépendants sont, dans le cas des requérants désignés, remplacés par la norme relative au degré de parenté avec le proposant au Canada. Des 50 points exigés normalement pour obtenir un visa d'emploi, l'immigrant désigné pourra avoir obtenu de 15 à 30 points selon son lien de parenté avec le proposant. Dans le cas des requérants indépendants, la raison qui justifie l'octroi de plus de points à l'égard d'autres facteurs que ceux qui ont trait au lien de parenté, c'est que le premier effort d'adaptation que doivent fournir les immigrants désignés pour s'acclimater à la vie et au milieu de travail au Canada est minimisé par l'aide que leurs parents s'engagent à leur apporter.

Depuis sa mise en place en 1967, le système de points n'a été modifié de façon sensible, en ce qui touche son application, qu'à l'hiver de 1974. Après avoir constaté que trop d'immigrants étaient admis alors que leurs chances d'obtenir un emploi étaient minces, il a été décidé, en février, d'apporter une modification par laquelle on posait une condition indispensable. Avant d'approuver la délivrance de visas, que ce soit pour des requérants indépendants ou des personnes désignées, il faut qu'il y ait de sérieux indices que leurs services sont en demande au Canada. Alors qu'on s'écarte ainsi de la conception initiale du système qui n'avait auparavant fait d'aucun facteur d'appréciation une condition indispensable, les modifications apportées au Règlement remettent l'accent sur l'orientation économique de l'immigration qui, au tout début, avait déterminé la structure du système. En procédant à l'analyse des divers facteurs qui expliquent les tendances les plus significatives (expliquées ci-après) qu'on relève dans les mouvements d'immigration après 1967, on a conclu que les répercussions de ces modifications sur l'ampleur et la composition du mouvement d'immigration au Canada n'auraient pas une grande portée. Étant donné la conjoncture actuelle, il devint plus impérieux que jamais de veiller à ce que les perspectives d'emploi des immigrants soient satisfaisantes, et l'on a apporté, pour y parvenir, de nouvelles modifications en octobre 1974. Le Règlement stipule mainte-

nant que, du total des points accordés à un immigrant indépendant ou à une personne désignée, on en soustrait 10, à moins que le requérant ne prouve qu'il a vraiment un emploi réservé ou qu'il occupera un emploi où il existe une pénurie continue de main-d'œuvre dans la région (il s'agit du critère: «profession désignée», exposé à la page 64). En outre, pour qu'un requérant reçoive les points prévus au titre de l'emploi réservé, il faut d'abord établir qu'aucun citoyen ou résident permanent du Canada n'est disponible pour occuper le poste en question.

Dans quelle mesure les règles qui gouvernent la sélection des travailleurs immigrants conviennent-elles à l'économie et à la société canadiennes? Jusqu'à présent, l'examen des objectifs économiques de l'immigration a surtout porté sur une variété de considérations d'ordre général reliées aux derniers événements qui ont marqué la scène nationale et internationale. Dans ce contexte, il est utile d'examiner quelques notables particularités qui ont caractérisé le mouvement d'immigration depuis l'entrée en vigueur du système actuel de sélection. Il s'en dégage diverses tendances particulières qu'il importe d'étudier avec soin lorsqu'il s'agit d'évaluer le système en tant qu'instrument contemporain de la politique d'immigration.

Quatre aspects saillants caractérisent le mouvement d'immigration depuis 1967:<sup>(3)</sup>

- a) *Des modifications sensibles dans les principaux pays sources.* En 1966, c'est-à-dire l'année qui a précédé l'adoption des règles actuelles en matière de sélection, 76 p. 100 des immigrants venaient d'Europe. L'Asie ne répondait que pour 6 p. 100 du mouvement total. Dès 1973, les pays européens représentaient 39 p. 100 du mouvement annuel, alors que la participation de l'Asie au mouvement s'est élevée à 23 p. 100. Les pays asiatiques (l'Inde en tête) et les Antilles (la Jamaïque et La Trinité) avaient pris la place de pays tels que l'Allemagne et la France qui, traditionnellement, étaient inscrits sur la liste des dix premiers pays sources.

<sup>(3)</sup> Le troisième chapitre de la Partie 2, «Lignes de force des récents mouvements d'immigration», analyse de façon assez approfondie les données relatives à ces tendances.



Il faut se rappeler que le classement des pays sources ne donne pas une idée juste de la composition ethnique du mouvement puisqu'il se fonde sur le dernier pays de résidence de l'immigrant. Nombre d'immigrants sollicitent un visa dans des pays autres que leur pays d'origine ou de naissance.

- b) *L'augmentation de la proportion des travailleurs immigrants appartenant à la catégorie des personnes parrainées et à celle des personnes nommément désignées (surtout dans cette dernière catégorie).*<sup>(4)</sup>
- c) *Tendance générale vers la baisse dans le niveau de compétences* bien qu'un plus grand nombre d'immigrants soient munis de titres de compétences dans les domaines administratif, professionnel et technique.
- d) *Accentuation des tendances inégales en matière d'établissement.* L'Ontario accueille une proportion sans cesse grandissante du mouvement total (la proportion atteignait l'an dernier plus de 56 p. 100), suivi de la Colombie-Britannique (15 p. 100); cette dernière a remplacé le Québec (dont la participation au mouvement a diminué de façon constante depuis le début des années 1960) et se situait en 1973 au deuxième rang parmi les provinces qui accueillent le plus d'immigrants.

Il est convenu que certains problèmes que posent ces tendances du mouvement d'immigration depuis 1967 élargissent le champ d'étude étroitement défini des objectifs économiques que l'immigration est destinée à servir. Les conséquences lointaines de certaines tendances peuvent, par exemple, se situer surtout au niveau de leurs répercussions sociales et culturelles. Pourtant, on ne saurait trop souligner que les objectifs et les

---

<sup>(4)</sup> Les statistiques dressées pour 1972 et 1973 ont été en quelque sorte faussées à cause de certains programmes spéciaux mis en œuvre au Canada, notamment le Programme de rectification du statut d'immigration en vertu duquel les immigrants ont été classés dans la catégorie des requérants indépendants et qui l'auraient été dans celle des personnes désignées, si leur demande avait été étudiée à l'étranger.



conséquences de la politique d'immigration doivent être évalués comme un tout organique. La façon dont le Canada choisit ses immigrants pour soutenir l'expansion du marché du travail ne saurait être jugée isolément; en dernière analyse, les lignes d'action et les méthodes qui serviront le mieux ces objectifs seront celles qui contribueront également, dans la plus grande mesure possible, à la réalisation des autres buts de l'immigration.

Concilier deux impératifs de l'immigration, à savoir respecter la cellule familiale et pourvoir aux besoins nationaux en main-d'œuvre a constitué un défi constant à notre politique d'immigration. Comment harmoniser ces deux objectifs a été une question épineuse à laquelle le gouvernement a dû faire face en 1967 lorsqu'il a adopté un système qui visait à mieux aligner les objectifs de l'immigration sur ceux de la main-d'œuvre. La technique utilisée pour conserver cet équilibre a consisté à créer une nouvelle catégorie admissible d'immigrants nommément désignés qui se situerait entre le groupe des personnes parrainées et celui des immigrants indépendants. Toutefois, il n'a pas été facile de concilier cette solution avec la pleine réalisation des objectifs fixés en matière d'économie et de main-d'œuvre que la nouvelle structure de l'immigration était destinée à appuyer.

Quoique le mode actuel de sélection n'existe que depuis huit ans, en pratique le système semble avoir favorisé un accroissement du nombre des travailleurs immigrants nommément désignés, comparativement au nombre des travailleurs de la catégorie des immigrants indépendants. Alors que les points attribués au titre de la demande dans la profession au Canada ont pour objet de régler l'immigration selon le niveau de l'activité économique, le mouvement des immigrants nommément désignés s'est en général révélé moins sensible aux fluctuations de la demande dans la profession au Canada, en raison des points dont bénéficient les immigrants de cette catégorie au titre des liens de parenté. C'est pourquoi, en périodes de ralentissement économique, il parut y avoir dans l'ensemble du mouvement une plus forte proportion d'immigrants désignés, bien que ce soit précisément dans ce groupe—où le choix s'opère selon des normes économiques moins rigoureuses—que se trouvent les sujets qui semblent le moins aptes, sur le plan des aptitudes et

qualités professionnelles requises, à s'adapter à des conditions plus difficiles sur le marché du travail. On alléguera peut-être que cela est d'importance secondaire à condition que soit atteint le but de réunir les familles. Il importe de noter toutefois que, sur la foi de l'Étude longitudinale et d'autres enquêtes, et contrairement à ce qui en est des immigrants parrainés, ce sont des considérations économiques, et non pas le désir de rejoindre des parents, qui motivent principalement, chez la plupart des personnes désignées, la décision d'émigrer. L'Étude longitudinale a également démontré que ce sont les immigrants désignés, particulièrement ceux dont la profession est peu en demande, qui ont le plus de difficulté à se trouver du travail dès leur arrivée au Canada. Or puisque, dans le choix des immigrants indépendants et des immigrants nommément désignés, les modifications apportées au Règlement en 1974 accordent maintenant plus d'importance à l'élément des perspectives d'emploi, certaines de ces difficultés devraient disparaître. Les correctifs actuels suffiront-ils à les supprimer tout à fait? Il ne sera possible d'en juger qu'à la lumière des résultats que donnera l'application du Règlement révisé.

Un autre état de choses constaté depuis 1967, c'est-à-dire la baisse du niveau général de compétence professionnelle chez les immigrants, peut aussi être imputé partiellement à la catégorie des immigrants nommément désignés, chez qui la compétence professionnelle est généralement moindre que chez les autres. De 1968 jusqu'à l'heure actuelle, 29 p. 100 des travailleurs nommément désignés ont été classifiés comme qualifiés, alors que chez les travailleurs parrainés la proportion a été 41 p. 100 et chez les travailleurs indépendants 72 p. 100. À cet égard, même si l'on a réellement besoin au Canada de travailleurs non qualifiés ou n'ayant qu'un degré limité de compétence, la manière de faire face à cette pénurie au moyen de l'immigration doit être surveillée étroitement et tenir compte de l'évolution de notre politique de main-d'œuvre. S'en remettre aveuglément à l'immigration pour répondre à la demande au Canada de cette catégorie de travailleurs peut compromettre les efforts visant à ce que les normes relatives à l'emploi soient propres à attirer et à retenir les membres de la population active résidente. Cet aspect important doit aussi correspondre aux visées de certains programmes créés pour aider les groupes désavantagés, y compris les autochtones, à saisir les occasions d'emploi.

Les changements prononcés constatés depuis 1967 dans les sources du mouvement d'immigration semblent attribuables jusqu'à un certain point à la structure même de l'actuel système d'appréciation. Puisque jusqu'à 20 points sont accordés au titre des années de scolarité, le système de sélection tend à favoriser les sujets venant de pays amplement dotés d'institutions d'enseignement au niveau supérieur. À noter qu'en certaines régions du globe il s'ajoute à cette circonstance un profond sentiment de responsabilité familiale qui englobe dans un étroit ensemble économique et social même les parents très éloignés. Autrement dit, une cote élevée au titre des années de scolarité, conjointement avec les règles de préférence familiale, tendent à faire pencher la sélection vers certains pays plutôt que d'autres. Le chapitre suivant traite des difficultés qui découlent de cet état de choses pour ce qui est de garantir une répartition géographique équitable des services canadiens de traitement des visas.

Le Canada a toutes les raisons de continuer à préconiser la sauvegarde des valeurs familiales dans la sélection des immigrants. Cependant il devrait être possible de sauvegarder ces valeurs tout en exerçant le haut degré de sélectivité qu'exige aujourd'hui l'admission d'immigrants destinés au marché du travail, compte tenu non seulement des intérêts économiques du pays mais aussi de ceux des immigrants eux-mêmes. Les rectifications provisoires apportées au Règlement en 1974 ont pour objet d'accroître les perspectives d'emploi des immigrants, tant indépendants que nommément désignés. C'est l'expérience qui nous permettra de déterminer avec quel succès on atteint cet objectif. Dans l'entre-temps, il y aurait peut-être lieu de préconiser la réadoption d'une distinction plus nette que celle qui existe maintenant entre les immigrants choisis pour répondre à des besoins précis de main-d'œuvre d'une part et, d'autre part, ceux qui sont admis essentiellement en vue de réaliser l'important objectif de la réunion des familles. Mais quelles que soient les règles régissant désormais le choix des immigrants travailleurs, il sera essentiel que la future politique en cette matière prescrive une insistance suffisante sur les compétences professionnelles et techniques qu'exigent les besoins nouveaux sur le marché canadien du travail. Un principe directeur de toute révision des modalités canadiennes de sélection à l'heure actuelle doit garantir la plus effective concordance possible entre la politique de main-d'œuvre et celle de l'immigration.

## INTÉRÊT NATIONAL ET RESPONSABILITÉS INTERNATIONALES

Comme c'est le cas dans la plupart des grandes questions politiques d'intérêt public, la politique d'immigration du Canada, prise dans le contexte international, soulève un éventail d'intérêts et de préoccupations qui sont d'une importance vitale pour la nation. La politique d'immigration reflète de manière particulièrement complexe les intérêts nationaux à l'étranger, car l'orientation qu'elle prend ne vise pas un but unique, mais une composante d'objectifs économiques, démographiques, sociaux et culturels. Ces objectifs, elle les exprime d'une manière singulièrement directe, puisqu'il s'agit du sort d'êtres humains, c'est-à-dire des futurs Canadiens et de leurs familles. La responsabilité dominante du gouvernement est donc de veiller à ce que l'immigration, au fur et à mesure qu'elle augmente les ressources humaines de la nation, lui assure par là un apport positif constant qui contribue à la prospérité, à l'harmonie et à une heureuse évolution culturelle de l'ensemble de notre société. Tant que notre politique reste structurée de manière à répondre à ce principe fondamental, l'immigration viendra renforcer la souveraineté et l'unité du Canada. Il va de soi, par conséquent, qu'une évaluation de la politique d'immigration du Canada et que les décisions qui pourraient en modifier le cours doivent reposer sur une appréciation réaliste de l'intérêt national et sur une vision nette du type de pays que les Canadiens veulent construire ensemble, pour eux-mêmes et pour leurs enfants.

Il est également manifeste que la politique d'immigration se façonne en fonction du contexte international dans lequel elle s'exerce. À titre de membre de la communauté internationale, le Canada assume des responsabilités dans tous les domaines où la sauvegarde de ses intérêts nationaux se répercute sur les intérêts d'autres nations et d'autres peuples.

Le présent chapitre examine donc les responsabilités du Canada et considère dans quelle mesure le contexte international et les tendances migratoires contemporaines ont une incidence sur l'évolution de la politique. Le chapitre précédent, consacré au marché du travail, étudiait certaines des répercus-



sions d'une politique sélective d'immigration, en parfaite résonance avec les besoins économiques du Canada, dans une situation mondiale où les pressions qu'exercent les inéluctables problèmes d'ordre démographique se font de plus en plus sentir. Nous allons maintenant étudier plus à fond ces répercussions en fonction de la structure générale de la politique d'immigration et de l'application de cette dernière.

## VOLUME ET COMPOSITION DU MOUVEMENT D'IMMIGRATION

Un des grands principes exposés dans le Livre blanc sur l'immigration publié par le gouvernement en 1966 spécifie que les politiques d'immigration du Canada «... ne doivent faire intervenir aucune discrimination, ni de race ni de couleur ni de religion et par conséquent... doivent être universellement applicables». D'après ce principe, le système de sélection établi en 1967 repose sur des critères objectifs destinés à mesurer les possibilités d'adaptation des immigrants éventuels; il s'agit du «système de points» examiné en détail dans le deuxième chapitre de la Partie 2 de la présente étude. En mettant à la disposition des agents de sélection à l'étranger un seul étalon leur permettant de juger de l'admissibilité des requérants, indépendamment de leur identité ou l'endroit de l'examen, ce système de sélection traduit concrètement le principe de non-discrimination sur lequel repose la politique d'immigration du Canada.

Cette approche comporte de grands avantages, tant sur le plan conceptuel qu'administratif. Elle a permis une rationalisation systématique des facteurs de sélection et garantit un traitement juste et équitable à tous les requérants. Elle comporte aussi des mécanismes autorégulateurs grâce auxquels la sélection se fait en fonction des fluctuations des besoins du marché canadien du travail. Viennent s'ajouter d'autres critères mesurant les qualités personnelles des immigrants et leur aptitude à s'adapter de manière satisfaisante à la vie canadienne dans l'immédiat et dans l'avenir. Cette approche respecte les valeurs que confère notre société à la famille et reconnaît qu'une politique humanitaire et raisonnable doit toujours accorder à ces valeurs la place qui leur convient.

La politique adoptée en 1967 a naturellement donné lieu à une réorganisation des bureaux de l'immigration canadienne à l'étranger. Le réseau de ces bureaux a été considérablement étendu à de nouveaux pays et à de nouvelles régions dans le monde entier. En fonction des ressources, les décisions concernant la répartition, à l'étranger, des installations nécessaires au traitement des demandes ont été prises en tenant compte des effets combinés d'une série de considérations: notre volonté d'accueillir des immigrants ayant les compétences voulues et originaires de nouveaux pays, au fur et à mesure que la migration en provenance des sources traditionnelles semblait devoir se tarir; demande de services d'immigration dans les pays qui fournissaient déjà beaucoup d'immigrants, mais où les installations locales nécessaires au traitement des demandes étaient insuffisantes; enfin, dans certains cas, l'intérêt soutenu et parfois spectaculaire manifesté à l'égard de la migration, surtout dans certains pays qui, depuis peu, ont fourni beaucoup d'immigrants au Canada.

La répartition des bureaux de l'immigration canadienne dans l'ensemble du monde a fait l'objet de controverses se rattachant particulièrement à l'augmentation du nombre des bureaux dans les régions autres que celles d'où, historiquement, la plupart des immigrants sont venus au Canada. Certains plaident en faveur d'une interprétation la plus généreuse possible du principe d'universalité et insistent sur le fait qu'il comporte plus qu'une application de certains critères uniformes de sélection qui font abstraction de la race ou de la religion. Selon une école, pour être non discriminatoire, la politique d'immigration devrait offrir des services d'immigration partout dans le monde, et ceux-ci devraient être également répartis et accessibles à tous, chaque fois que la demande réelle ou virtuelle s'en fait sentir et partout où il en est ainsi. Sans aller jusque-là, certains soutiennent qu'il faudrait augmenter le nombre de bureaux d'immigration à l'étranger plus rapidement qu'on ne l'a fait jusqu'ici.

Ce point soulève, pour l'avenir, des problèmes qui dépassent la question des ressources en personnel et des ressources financières disponibles, encore qu'il faille en tenir compte constamment.

Il y a lieu d'examiner ce qui détermine le volume, de même que les autres caractéristiques, du mouvement annuel d'immigration au Canada. Celui-ci dépend de la combinaison de quatre facteurs:

- Tout d'abord, les critères économiques ont une incidence sur le nombre d'immigrants indépendants et d'immigrants désignés qui répondent à ces critères. Étant donné que ces derniers sont modifiés en fonction de l'activité économique du Canada et de la demande de main-d'œuvre dans certaines professions données, le mouvement total des immigrants venant au Canada se joindre à la population active se trouve soit accéléré, soit freiné.
- En deuxième lieu, il dépend du nombre d'immigrants admis à cause de leurs liens familiaux avec des personnes déjà installées au Canada qui sont parrains (pour les proches parents) ou proposants (pour les parents plus éloignés).
- Troisièmement, il est facteur du degré d'intérêt manifesté à l'étranger à l'égard de la migration vers le Canada. Ce degré d'intérêt varie d'une façon très nette, à mesure que les nouvelles conditions qui règnent dans les pays sources et au Canada même influent sur la façon dont les immigrants éventuels percevront les avantages que présente le Canada par rapport à ceux dont ils pourraient bénéficier chez eux et aux autres choix qui s'offrent à eux à cet égard.
- En quatrième lieu, il faut aussi tenir compte de la mesure dans laquelle le système de sélection peut traiter les demandes. Le nombre de bureaux de l'immigration canadienne et leur répartition géographique déterminent non seulement le nombre des demandes présentées par des immigrants éventuels qui peuvent être traitées, mais aussi le nombre de demandes qui sont reçues. Le simple fait qu'il y a un bureau de l'immigration canadienne dans un pays ou une région qui n'en avait

pas jusqu'ici, peut donner lieu à un flot de demandes soudain, important et soutenu.

Il est à remarquer que ces quatre facteurs sous-entendent, d'une manière ou d'une autre, une certaine *souplesse* du point de vue de l'exécution du Programme d'immigration.

Dans le premier cas, bien entendu, cette souplesse est délibérée et c'est un des traits de toute la politique établie: les critères du marché du travail qui s'appliquent à la sélection sont destinés à répondre aux fluctuations de l'activité économique du Canada, à la demande dans la profession et aux objectifs fixés en matière de main-d'œuvre. Aussi longtemps que cet élément du système de sélection fonctionne d'une manière efficace, on est assuré que, chaque année, le nombre d'immigrants choisis surtout en fonction de critères relatifs à l'emploi correspondra à la possibilité qu'a le Canada d'absorber les travailleurs étrangers d'une façon qui profitera à son économie.

Par contre, la souplesse des trois autres facteurs du volume du mouvement d'immigration est, pour ainsi dire, indépendante de la structure de la sélection elle-même. C'est aux particuliers et non au gouvernement qu'il appartient de décider de parrainer ou de désigner des parents. Le chapitre précédent a exposé les divers effets des règles touchant les liens de parenté selon les pays, et la conception des responsabilités familiales propres à chaque culture. Dans les pays où règne un sens profond des obligations au sein d'une cellule familiale qui peut comprendre de nombreuses personnes en plus de la parenté immédiate, tel qu'on le conçoit généralement dans une société comme la nôtre, la sélection tend, à cause du Règlement, à favoriser les demandes qui reposent sur le «lien de parenté». (Cette tendance se manifeste par exemple en Inde où plus de 95 p. 100 des visas délivrés actuellement par le bureau de New Delhi touchent des personnes à charge parrainées ou des personnes nommément désignées.) Il faut reconnaître que cette situation risque d'influer d'une façon marquée sur la répartition des services administratifs dans nos bureaux à l'étranger, sur le mouvement d'immigration vers le Canada et sur l'aptitude à fournir des services d'immigration là où il est justifié d'en avoir.

Quant à la demande en matière d'immigration, le chapitre précédent fait également ressortir le déséquilibre qui existe actuellement entre le nombre total de personnes qui désirent



émigrer et les moyens dont on dispose pour les accueillir. Tous les pays qui accueillent des immigrants doivent se faire à l'idée que ce déséquilibre, loin de s'atténuer, ne fera que s'accroître. Un des traits les plus évidents des projections faites sur la croissance démographique mondiale, c'est l'inégalité de la répartition de la croissance prévue pour les décennies à venir. D'après les projections effectuées par les Nations Unies, le rythme et l'importance de la croissance démographique continueront à se concentrer dans les pays où les revenus sont les plus faibles et où les possibilités d'emploi productif pour les générations futures sont les moins favorables. D'après ces projections, on prévoit que d'ici les années 1990 les régions actuellement les moins industrialisées du monde verront leur population s'accroître au rythme de 94 millions d'habitants par année, soit les 7/8<sup>e</sup> de l'augmentation annuelle mondiale de la population. Du point de vue politique, social et économique, ces projections démographiques mondiales posent un défi atterrant et, de toute évidence, débordent le champ du présent exposé. Mais, en ce qui concerne les quelques rares pays qui exécutent encore des programmes d'immigration d'une certaine envergure, cette perspective revêt une importance qu'on ne saurait esquiver et qui devrait porter ces pays à bien y songer. La politique du Canada doit être formulée en fonction de la situation mondiale, où les raisons qui poussent à immigrer ne vont pas manquer de croître rapidement, où l'on verra des pressions migratoires s'exercer de manière de plus en plus inégale et où, enfin, des éléments puissants concourront à augmenter l'attraction magnétique qu'un pays favorisé comme le Canada exerce sur la population des pays moins privilégiés.

Si l'actuelle politique d'immigration du Canada, en vigueur depuis 1967, a rationalisé avec beaucoup de succès les méthodes d'appréciation qui permettent de juger si les immigrants éventuels s'adapteront ou non à notre pays, elle a, par contre, moins bien réussi à établir le cadre d'une politique sûre et à long terme à l'intérieur duquel il serait possible de déterminer le fonctionnement du système de sélection des immigrants. Les décisions relatives au nombre d'installations nécessaires à la sélection dans le cadre du Programme d'immigration, à la situation géographique de ces installations et aux priorités que les Agents des visas devraient accorder aux différentes catégories de demandes ne sont en aucune façon des décisions administratives

qu'on peut prendre au jour le jour. Il s'agit de décisions à arrêter en fonction d'une politique générale d'une importance incontestable puisqu'elles peuvent se répercuter directement sur le volume et la composition du mouvement annuel d'immigration. Elles deviendront de plus en plus importantes, en tant que questions de politique, au fur et à mesure que les demandes de services d'immigration continueront d'augmenter plus rapidement dans certaines parties du monde que dans d'autres.

Les décisions concernant la répartition des installations nécessaires à la sélection des immigrants entraînent des compromis. Chaque fois, plusieurs priorités se feront concurrence. À titre d'illustration, énumérons les exemples suivants: il peut s'agir de mettre au premier plan des activités de recrutement en vue de répondre à une demande particulière et urgente du marché du travail, d'une incitation à pourvoir aux nécessités d'une nouvelle situation où des réfugiés sont en cause, de répondre à une demande formulée par le gouvernement d'un pays ami pour qu'un bureau soit ouvert dans ce pays, ou encore du problème qui se pose lorsque, dans certains bureaux, le nombre des demandes est si élevé que les Agents des visas sur place ne peuvent s'en occuper dans un délai raisonnable. Si l'on décide d'augmenter les installations nécessaires à la sélection à un endroit et dans un but précis, on décide, par là même de ne pas le faire ailleurs, et l'importance accordée ainsi à un aspect donné du Programme d'immigration se fait aux dépens des autres.

Dans l'exécution du Programme d'immigration, les problèmes reliés à la répartition des ressources entre les bureaux sont endémiques. À l'avenir, ces problèmes seront de plus en plus difficiles à résoudre, s'il n'y a pas de structure propre à assurer une base solide à partir de laquelle on puisse planifier l'ensemble du mouvement annuel et systématiser la répartition des installations nécessaires à la sélection entre les pays sources d'une façon qui servira les objectifs nationaux avec le maximum d'efficacité.

Au regard de ces considérations, quels choix s'offrent à la future politique? Parmi les approches pratiques réalisables, les quatre suivantes seront retenues en tant qu'exemples de la gamme des possibilités qui méritent d'être considérées. Il ne s'agit pas de choix limitatifs ni mutuellement exclusifs, vu

qu'en certains cas des éléments d'une approche pourraient légitimement être combinés avec ceux d'une autre.

- i) *Garder le mode actuel de répartition des ressources à l'étranger, comme nous l'avons vu, ne repose pas sur des décisions qui fixent d'avance le nombre de visas que l'ensemble ou chacun des bureaux d'immigration doit délivrer au cours d'une période donnée.*

On a déjà souligné les avantages considérables que la méthode de sélection actuelle confère aux modalités du Programme d'immigration du Canada. Toutefois, les inconvénients qu'entraîne le maintien du *statu quo* sont aussi évidents après l'exposé que nous venons de faire de la situation. Si les ressources dont on dispose ne sont affectées qu'en fonction du simple volume de demandes de visas dans certains bureaux, il n'est pas sûr que les installations nécessaires à la sélection sont bien réparties sur le plan géographique ou que le mouvement d'immigration respectera toujours les priorités nationales et les divers objectifs du programme.

- ii) *Axer le programme beaucoup plus énergiquement qu'on ne le fait maintenant sur les objectifs économiques et les objectifs du marché du travail.*

Cette approche obligerait à tracer une frontière bien définie entre la classe des immigrants admis au Canada parce que le marché du travail a besoin d'eux, et ceux qui sont acceptés pour d'autres raisons. Pour être plus précis, ce choix semble difficile à concilier avec le maintien de la catégorie «intermédiaire» d'immigrants, c'est-à-dire celle des parents nommément désignés qui sont sélectionnés en partie parce qu'ils répondent aux exigences du marché du travail et en partie du fait de leur lien de parenté. Si l'on décidait d'adopter un système de sélection fondé essentiellement sur les besoins économiques, il faudrait bien entendu prévoir aussi des mesures appropriées pour l'admission des membres proches de la famille.

En adoptant cette ligne de conduite, on déciderait de la répartition des installations nécessaires à la sélection à l'étranger, en fonction du principal critère, à savoir, satisfaire à la demande réelle du marché canadien du travail, et l'on serait

déjà assuré que le programme réponde à au moins une de ses fonctions essentielles. Ce système permettrait aussi l'admission de personnes à charge parrainées, et pourrait être suffisamment souple pour prévoir l'admission de réfugiés pour des raisons d'ordre humanitaire. Mais il y aurait des inconvénients. En premier lieu, comme on l'a déjà mentionné, il faudrait probablement abolir la catégorie actuelle des parents nommément désignés, mesure qui, aux yeux de plusieurs, équivaldrait à restreindre d'une manière inacceptable les possibilités d'immigration actuellement offertes aux parents éloignés de personnes se trouvant au Canada. En second lieu, cette solution ne résoudrait pas les problèmes que pose la répartition géographique équitable des installations nécessaires à la sélection à l'étranger.

- iii) *Fixer et faire connaître des objectifs précis concernant le nombre de visas pouvant être délivrés chaque année, sur une base globale à l'échelle régionale et peut-être même bureau par bureau.*

Cette solution ménagerait un cadre à une répartition plus équitable des installations nécessaires à la sélection. Elle doterait aussi l'ensemble du programme d'un instrument qui lui fait défaut actuellement en lui assurant une planification à long terme; elle permettrait ainsi au Programme d'immigration d'être directement et délibérément relié à la politique démographique nationale, au fur et à mesure qu'elle est mise au point.

Opter pour cette troisième option représenterait une innovation importante dans la politique du Canada. Elle consisterait à établir des contingents, ce qui marquerait un tournant majeur par rapport à notre approche actuelle qui, tout au moins en théorie, n'impose aucune limite quant au nombre d'immigrants que le Canada est disposé à admettre chaque année. D'autre part, les répercussions auxquelles ce choix donne lieu semblent moins étonnantes si l'on se rend compte que les limites imposées au volume du mouvement d'immigration sont inévitablement inhérentes à tout programme, y compris au programme canadien tel qu'il a existé jusqu'ici. De toute évidence, il y aura toujours des limites quant au nombre d'immigrants que le Canada peut absorber chaque année, de même qu'au nombre des Agents des visas affectés dans les bureaux à l'étranger et au



nombre de demandes qu'il est possible de traiter dans une période donnée.

La question n'est donc pas de décider simplement quelle sera la base de ces limites. Elle se pose ainsi: sur quelle base, compte tenu de ces limites, faut-il répartir, à l'étranger, les installations nécessaires à la sélection? Malheureusement, le principe de non-discrimination n'offre guère de directive précise quand on en vient à décider où il faut affecter des Agents des visas, combien il faut en affecter dans une partie du monde plutôt que dans une autre et combien il faut en prévoir dans un pays donné. Le contingentement, comme tout système visant à rationner des ressources limitées aurait l'avantage d'offrir une base à partir de laquelle on puisse résoudre ces questions difficiles de la manière la plus équitable possible.

Il faudrait toutefois surmonter de sérieux obstacles pour mettre en œuvre un tel régime. Ces obstacles se rattachent principalement aux problèmes complexes qui se posent immédiatement devant le choix d'une formule qui fixerait d'avance le nombre des visas à délivrer pour une période donnée par nos bureaux à l'étranger. Il est facile de parler d'équité, mais extrêmement difficile d'en mettre le principe en pratique, surtout lorsqu'il s'agit de prévoir une base précise pour la répartition du nombre des visas, que ce soit au niveau régional, sous-régional ou pour chaque bureau. Le cadre de telles dispositions, ainsi que toutes les précisions qui s'y rapportent, devrait être conçu avec toute la souplesse voulue pour que soit respectée la gamme entière des priorités du Programme d'immigration et, en particulier, ses objectifs humanitaires et sociaux. Contrairement à la pratique actuelle, le gouvernement ferait connaître périodiquement l'ensemble des objectifs fixés quant au volume de l'immigration et leur répartition par région ou par pays.

- iv) *Établir chaque année pour l'ensemble du mouvement d'immigration, un plafonnement global spécifiant les priorités à observer pour la délivrance de visas aux différentes catégories d'immigrants compris dans ledit plafonnement.*

Cette méthode comporterait un régime de planification et de préparation avant chaque année d'immigration. La première mesure consisterait pour le gouvernement à déterminer le nombre de visas d'immigrants qui seraient délivrés durant la

période de planification. Afin d'aider le gouvernement à établir cette estimation, il conviendrait peut-être d'instituer un régime de consultations régulières en vue de recueillir les vues des autorités provinciales et des groupements non-gouvernementaux désignés. Le second élément de cette disposition consisterait à déterminer dans quel ordre seraient étudiées les demandes provenant de diverses catégories d'immigrants éventuels. Une fois établis le plafond général et les priorités, une prévision aurait lieu quant au nombre de requérants dans chaque groupe de priorité à l'égard de chaque pays et région d'origine dans le monde entier. À la lumière de cette prévision, les services de traitement de visas outre-mer seraient déployés de telle sorte que, tout en respectant le plafond global, les requérants de haute priorité dans tous les pays soient examinés durant l'année d'objectif, et que les requérants de moindre priorité n'aient pas à subir de délais appréciablement plus longs en certains pays que dans d'autres.

Pour ce qui est de l'établissement des priorités dans le traitement des demandes de visas, les dispositions prévues dans un tel système auraient simplement pour effet de raffiner la façon de procéder dont il est question au deuxième chapitre de la Partie 2 du présent rapport (pp. 72 et suiv.) et qui est couramment observée dans nos postes d'immigration à l'étranger. Comme dans le cas de «l'option de contingentement» dont il a été question plus haut, la prédétermination de l'objectif du mouvement d'immigration permettrait d'intégrer la planification de l'immigration à tout programme qui, en exécution d'une politique nationale, serait établi en vue de réaliser des objectifs de croissance démographique. C'est une approche qui éviterait toutefois quelques-uns des dilemmes inhérents au préétablissement de contingents de visas par régions ou pays par pays. Pareille disposition ne serait pas exempte de toute difficulté. Ainsi, un engagement à traiter certains groupes de priorité dans une année donnée pourrait être compliqué par un nombre imprévisiblement élevé de requérants dans une ou plusieurs des catégories prioritaires. Pareillement, le volume même de requérants hautement prioritaires pourrait aboutir à l'ajournement indéfini de demandes provenant de groupes non prioritaires (à moins, bien sûr, que le système ne comporte le principe de réserver une proportion spécifique de visas pour tous les groupes, y compris les moins prioritaires).

Il faut reconnaître qu'aucune des options résumées ci-dessus ne constitue une solution idéale. Chacune présente des avantages et aussi des inconvénients. Ainsi qu'il a été signalé, elles sont présentées ici afin d'indiquer l'éventail des solutions possibles, dont les Canadiens voudront peut-être examiner les mérites ou les difficultés lorsqu'ils se demanderont quelle forme devra prendre la future politique d'immigration pour venir à bout des pressions croissantes que réserve la situation mondiale.

### L'ÉMIGRATION ET LES REMÈDES AUX PRESSIONS DÉMOGRAPHIQUES

Parmi les pays les moins industrialisés, quelques-uns des plus petits continueront peut-être pendant quelque temps encore à voir dans l'émigration une solution partielle aux problèmes causés par leur rapide croissance démographique. Par contre, les grands pays en voie de développement sont assez réalistes pour savoir que l'émigration ne peut être le remède à leurs problèmes démographiques, et d'ailleurs leurs chefs d'État ne préconisent pas une telle solution. En Inde, par exemple, pour réduire l'actuelle croissance démographique de ce pays d'un pour cent (de 2.5 p. 100 à 1.5 p. 100), il faudrait que l'émigration annuelle se chiffre à environ six millions d'habitants. Le transport et le financement d'une migration de cette ampleur constitueraient une entreprise impossible, sans compter tous les problèmes d'installation, d'assimilation et d'absorption par le marché du travail qu'elle poserait au pays d'accueil, quel qu'il soit, qui pourrait être disposé à recevoir une immigration de cette importance.

Le Congrès mondial de la population, qui s'est tenu à Bucarest en août 1974, l'a confirmé: tous les pays peu industrialisés admettent que la voie trouvée pour résoudre leurs difficultés d'ordre démographique consiste à relever le niveau de vie de leur population. Le plan d'action que le Congrès a adopté fait ressortir que les problèmes que pose la réduction des taux de natalité sont liés de manière inextricable aux problèmes socio-économiques. Les pays en voie de développement ne comptent donc pas sur une migration internationale, mais sur la coopération internationale relativement à l'aide au développement dont ils ont besoin pour aborder les grands problèmes

auxquels ils doivent faire face. Ils demandent aux nantis un partage plus équitable des ressources mondiales et leur aide pour améliorer les relations monétaires et commerciales internationales. Ils désireraient, à juste titre, que le capital humain qu'ils possèdent et qu'ils forment se trouve mobilisé de manière efficace pour la réalisation de leurs propres objectifs sociaux et économiques.

On entend dire, de temps à autre, que le Canada, qui possède de vastes ressources et de grands espaces, est dans l'obligation morale d'aider à résoudre les problèmes démographiques mondiaux par le truchement de l'immigration. Cela peut être un admirable témoignage de sympathie, mais les gouvernements de grands pays où les problèmes de croissance démographique sont des plus sérieux n'envisagent nullement cette solution qui, d'ailleurs, ne résisterait pas à l'analyse au niveau de l'application de politiques.

## L'EXODE DES CERVEAUX

Le problème auquel on fait allusion ci-dessus, communément appelé l'«exode des cerveaux», est attribuable au mouvement migratoire de personnes exerçant des professions libérales et techniques dans des pays en voie de développement vers des pays industrialisés. Ce phénomène a fait l'objet d'une recherche poussée et de vives discussions de la part d'organismes internationaux et de milieux universitaires, mais il est trop complexe pour qu'il soit utile de le généraliser. Les éléments du problème varient grandement d'un pays en voie de développement à l'autre. Les sommes que certains pays reçoivent de leurs émigrants peuvent compenser l'exode de main-d'œuvre qualifiée. Dans d'autres pays, en l'absence de débouchés convenables pour les diplômés, il n'existe peut-être pas, non plus, les stimulants ou les possibilités voulues pour prendre des mesures efficaces en vue de retenir leurs services. Néanmoins, la plupart des pays en voie de développement n'ont peut-être pas la capacité de déployer les efforts voulus pour remédier à la situation, mais comme ils l'ont fait valoir aux Nations Unies et ailleurs, ils considèrent comme néfaste, l'exode de personnes possédant de hautes compétences.



Même si l'intérêt national du Canada exige que le Programme d'immigration mette l'accent sur le recrutement sélectif, peu importe où il se fait, le gouvernement se rend parfaitement compte que les pays en voie de développement s'inquiètent de l'exode de personnes qui possèdent les compétences voulues et dont ils pourraient désespérément avoir besoin. Dans ces pays, comme dans les autres parties du monde, les bureaux de l'immigration canadienne fonctionnent grâce au consentement des pays hôtes concernés. De plus, il s'agit d'une politique de longue date suivant laquelle les bureaux de l'immigration canadienne dans le Tiers-Monde doivent par principe s'abstenir de faire de la publicité ou du recrutement. Toutefois, le gouvernement estime que le fait de refuser unilatéralement d'étudier avec bienveillance des demandes d'une source quelconque serait non seulement incompatible avec le principe de la non-discrimination, mais aussi avec celui de la liberté de mouvement de toutes les personnes que vise la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Compte tenu des restrictions que ces principes imposent, le gouvernement du Canada doit prendre toutes les mesures voulues pour s'assurer que le Programme d'immigration qu'il a mis en œuvre ne contrarie pas les efforts déployés en vue d'aider les pays en voie de développement, qu'il s'agisse des efforts que mobilise le gouvernement du Canada ou de ceux que conjugue la communauté des nations. Il doit donc y avoir une coopération étroite et continue entre les administrateurs des programmes d'aide et les autorités de l'immigration. Il faut encourager les programmes de formation exécutés dans les pays en voie de développement et s'assurer que les étudiants parrainés par l'ACDI (Agence canadienne de développement international) ramènent dans leur pays les connaissances et les compétences qu'ils ont acquises au Canada. Une coordination semblable s'impose aussi à l'étranger lorsque les Agents des visas étudient les demandes présentées par les immigrants éventuels qui peuvent avoir bénéficié d'une formation donnée dans le cadre des programmes d'aide bilatéraux et multilatéraux. De plus, compte tenu de la nécessité de respecter la liberté de l'homme, le Canada doit être prêt à appuyer les mesures que les gouvernements des pays en voie de développement considèrent comme obligatoires en vue de permettre l'affectation de leurs ressources humaines à l'expansion économique et sociale. Ainsi, les objec-

tifs des politiques établies par les gouvernements des pays hôtes pourraient s'avérer un critère que le Canada devrait appliquer à l'avenir lorsqu'il s'agira de déterminer, en ce qui concerne les visas, les effectifs dont on doit doter les bureaux qui se trouvent dans les pays en voie de développement.

En dernière analyse l'exode des cerveaux est un symptôme de disparités économiques internationales. On ne peut trouver des solutions permanentes qu'en créant, grâce aux mesures prises par ces pays eux-mêmes et à l'aide internationale, de nouveaux débouchés dans les pays qui subissent cet exode.

## LES RÉFUGIÉS

Un immigrant sur dix venu au Canada depuis la Seconde Guerre mondiale est un réfugié. Ce sont des chiffres dont les Canadiens peuvent être fiers, car ils reflètent leur contribution au soulagement de la misère humaine. Cet aspect de la politique d'immigration du Canada qui veut d'abord être humanitaire a aussi servi les objectifs de la politique étrangère. Il s'agit d'une contribution importante du Canada visant à réduire les graves problèmes d'ordre politique et économique créés par l'afflux de réfugiés d'après-guerre dont la communauté des nations a dû s'occuper. Grâce à l'importance que la politique d'immigration accorde à l'accueil des réfugiés, le Canada a pu continuer à jouer activement à l'étranger un rôle compatible avec son importance dans le monde.

La Partie 2 de la présente étude contient des renseignements détaillés sur les programmes réguliers d'aide aux réfugiés que le Canada a mis en œuvre et une description des mesures d'urgence particulières qu'il a fallu prendre par le passé en vue de déplacer et de rétablir rapidement un grand nombre de réfugiés. De l'étude faite sur l'expérience acquise dans ce domaine on peut tirer deux grandes conclusions. La première, c'est l'appui remarquable accordé par le peuple canadien à cet aspect de la politique d'immigration. Cet appui a été donné tant et plus par des particuliers, des organismes bénévoles, des Églises et les autorités provinciales. Grâce à cette aide généreuse, les réfugiés ont reçu l'appui nécessaire qui leur a permis de se rétablir avec succès. La deuxième, c'est que la nature des mouvements de réfugiés s'est modifiée. Jusqu'à récemment, les réfugiés en

Europe étaient la principale source de nos préoccupations. Ce n'est plus le cas. En effet, le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés est maintenant chargé d'assurer la protection d'un grand nombre de personnes dans presque tous les pays du monde. Dans diverses parties du monde secouées par des troubles, des problèmes nouveaux et complexes concernant la question des réfugiés surgissent sans cesse. Le passé immédiat révèle la diversité des problèmes auxquels le Canada peut être appelé à faire face. Les mouvements des réfugiés tibétains et des expulsés d'Ouganda, et, plus récemment, les personnes cherchant un refuge après le coup d'État survenu au Chili ont créé des problèmes très distincts que le Canada a dû résoudre de façon différente dans chaque cas. L'optimisme béat, face à l'avenir, serait injustifié, étant donné le nombre et la diversité des problèmes des réfugiés qui continueront de surgir et d'influer sur la politique d'immigration du Canada.

Un aspect délicat de la politique en cette matière c'est la question de savoir qui doit être considéré comme admissible au droit d'être traité comme un réfugié aux fins de l'immigration. La Partie 2 du présent rapport explique en détail la définition internationalement reconnue de quelles personnes peuvent bénéficier de la protection que confère le mandat du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Il y a là des principes d'orientation dont peuvent s'inspirer les autorités canadiennes de l'immigration. Mais il n'est pas rare que des particuliers ou des groupements fassent valoir des demandes d'égards spéciaux et légitimes pour des motifs humanitaires même s'ils ne peuvent se réclamer du titre de réfugié aux termes précis des conventions internationales pertinentes. Les expulsés ougandais, par exemple, admis au Canada en tant que membres d'une «minorité opprimée» se trouvaient dans ce cas. Il se présente toutefois de temps à autre des cas où il n'est pas facile de décider s'il convient de considérer le requérant comme réfugié. En pareil cas, il est essentiel d'établir nettement si la vie ou la liberté de la personne en cause est en jeu. De toute évidence, il n'y a pas lieu de mitiger sans motifs suffisants les critères normaux de sélection. Il faut donc établir à cette fin une distinction précise entre l'authentique réfugié menacé de persécution et le migrant qui cherche à entrer au Canada pour cause de difficultés économiques ou de mécontentement général au sujet de la situation dans son pays d'origine.

Il est essentiel que soit amplement démontré le bien-fondé des réclamations de personnes qui sollicitent leur admission pour motifs humanitaires, afin de n'affaiblir en aucune façon le concept reconnu que l'on se fait d'un authentique réfugié comme étant quelqu'un à qui il convient que la communauté internationale accorde une assistance spéciale, et afin de préserver l'intégrité du système canadien de sélection.

La plupart des Canadiens reconnaîtront que le Canada doit continuer d'apporter sa juste contribution au règlement des problèmes suscités par les réfugiés. Quelles que soient les décisions qui seront prises en vue de déterminer l'ampleur du mouvement d'immigration, le Programme d'immigration devrait donc prévoir le respect de ces obligations humanitaires dans ce domaine. Les offres de possibilités de réétablissement ne sont certes qu'un des moyens de remplir nos obligations à l'égard des réfugiés. Dans certains cas, une aide financière ou matérielle serait plus appropriée. En outre, la politique d'immigration du Canada devrait viser constamment à inciter la communauté des nations à prendre des mesures au nom des réfugiés. Il faut donc continuer d'appuyer fortement les organismes internationaux qui permettent à la communauté des nations d'aider les personnes dépossédées de leurs biens et les sans-foyer.





## RELATIONS ET RESPONSABILITÉS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

### ORIGINE CONSTITUTIONNELLE

Les dispositions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique relatives à l'immigration découlent naturellement des besoins qu'avait le Canada au moment de la Confédération. Notre pays se bâtissait et offrait d'immenses horizons aux immigrants, notamment dans le domaine de l'agriculture. Le droit international et les efforts concertés qu'il faut déployer pour construire une nation exigent la mise sur pied d'un organisme centralisé et fort en matière d'immigration. D'autre part, le maintien de l'équilibre entre les intérêts régionaux, sans oublier le désir que ressentent les Canadiens français de sauvegarder leur identité démographique et culturelle, les vastes programmes d'établissement des immigrants exécutés par les provinces, ainsi que leurs responsabilités à l'égard des services de santé, d'éducation et de bien-être ont tous été des éléments favorables à l'attribution d'un rôle constitutionnel important aux provinces.

Il en est résulté un compromis typique de la Confédération. L'article 95 de la Loi de 1867 prescrit que l'immigration (et l'agriculture) constitue une question relevant de l'autorité concertée du Parlement du Canada et des législatures provinciales. Aux termes de cet article, le gouvernement fédéral a préséance en cas de conflit entre les lois fédérales et les lois provinciales. Au lendemain de la Confédération, on s'est occupé du partage des pouvoirs en vertu d'accords conclus entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Ainsi, celui-là s'est chargé de maintenir les bureaux d'immigration au Canada et à l'étranger et ceux-ci ont veillé à l'établissement des immigrants et au peuplement des terres non cultivées, car il s'agissait d'un facteur nettement relié à l'immigration.

Au cours de la première moitié du siècle suivant la Confédération, une jurisprudence constitutionnelle s'est développée, suite aux législations adoptées par les provinces de l'Ouest au sujet des migrants asiatiques. À cet égard, il y a eu contestation devant les cours fédérales. Cet état de choses s'est prolongé

jusqu'aux années 1920 et a abouti, essentiellement, au maintien de la préséance de l'autorité fédérale. Lors de la prise des décisions, l'importance accordée à la compétence fédérale ne reposait pas seulement sur la clause de préséance prévue à l'article 95, mais aussi sur l'autorité exclusive que le gouvernement fédéral exerce, en vertu de la Constitution, sur les étrangers et la naturalisation. En dernière analyse, le gouvernement du Canada, comme dans la plupart des fédérations, accepte et exerce l'ultime responsabilité de déterminer qui doit être admis au Canada ou en être expulsé, suivant les intérêts de l'ensemble de notre pays.

## LE PARTAGE DES POUVOIRS

Même si les provinces étaient habituées à reconnaître la compétence du gouvernement fédéral en matière d'immigration, les responsabilités conjointes des deux ordres de gouvernement ont toujours été plus qu'une simple formalité. Au contraire, l'histoire contient des pages importantes qui font état de la participation active des provinces au recrutement des immigrants à l'étranger et des nombreux aspects touchant leur établissement et leur intégration à la collectivité. Si l'on remonte assez loin dans le temps au siècle dernier, on constate que la plupart des provinces ont maintenu, durant certaines périodes, des bureaux à l'étranger en vue d'encourager l'immigration vers leurs territoires respectifs. L'Ontario en particulier et certaines autres provinces poursuivent encore cette activité. Toutefois, on peut dire qu'en général hormis quelques notables exceptions, durant tout l'après-guerre et jusqu'aux années récentes, les autorités provinciales ont porté moins d'intérêt—sauf peut-être occasionnellement—aux politiques d'immigration.

Cette situation découle d'un ensemble de facteurs. Il aurait pu s'agir en partie d'une question de priorités, les responsabilités provinciales s'accroissant au rythme de l'expansion économique et sociale du Canada. En outre, l'objet de l'immigration ayant cessé de porter uniquement sur l'établissement des immigrants dans des fermes et celle-ci étant devenue un phénomène urbain inéluctable, la prestation de services aux immigrants a été assurée au niveau provincial par les divers organismes de

santé, de bien-être et d'éducation mis à la disposition du public en général, en considérant de moins en moins l'immigrant comme entité distincte. Le désir d'éviter le double emploi administratif a peut-être aussi influé sur l'attitude des provinces, tout comme le fait que l'immigration exige des contacts politiques avec les gouvernements étrangers, question qui relève du gouvernement fédéral lorsqu'il assume ses responsabilités constitutionnelles en matière de politique étrangère. De toute façon, il en est résulté qu'en général la plupart des gouvernements provinciaux n'ont pas essayé de préciser leur position à l'égard des problèmes d'immigration comme tels et que l'établissement de la politique en ce sens a largement échoué au gouvernement fédéral.

## INTÉRÊTS PROVINCIAUX

Il serait erroné de déduire d'une analyse sommaire de la façon dont l'intérêt général des provinces à l'égard de l'immigration s'est manifesté au cours de l'après-guerre, qu'au niveau provincial on n'a pas saisi l'incidence importante de la politique d'immigration du gouvernement fédéral sur de nombreuses questions relevant des provinces. La Province de Québec, par exemple, s'est surtout efforcée d'adopter, en fait d'immigration, une ligne de conduite qui traduise ses préoccupations particulières en tant que province où habitent la plupart des Canadiens d'expression française. Il est également vrai que la plupart des autorités provinciales ont depuis quelque temps manifesté un intérêt marqué et grandissant pour le rapport qui existe entre la politique d'immigration du Canada et diverses questions auxquelles elles accordent une grande priorité. Ces dernières ont trait au rapport de l'immigration avec le développement de la main-d'œuvre dans les provinces, aux objectifs spéciaux que peuvent avoir celles-ci au sujet de la formation de la population active régionale et aux priorités particulières du marché du travail, notamment celles qui touchent l'expansion industrielle dans chaque province. Les activités dynamiques exercées par le Service de placement de l'Ontario méritent une mention particulière; ce dernier s'occupe d'un très grand nombre de demandes présentées par des employeurs, et les bureaux de l'Ontario à l'étranger coordonnent le recrutement des immigrants pour



faire suite à ces demandes. Les provinces où la population s'accroît le plus rapidement sont aussi celles qui accueillent le plus grand nombre d'immigrants. Elles s'intéressent donc particulièrement aux répercussions de l'immigration sur leurs responsabilités relatives à l'ensemble des services sociaux et communautaires qu'elles offrent et sur les problèmes concernant l'expansion urbaine.

Au cours des dernières années, la participation du Québec dans le domaine de l'immigration a été très active. Du point de vue historique, son taux de natalité élevé était une garantie de sa position démographique, culturelle et linguistique au sein de la Confédération. À une certaine époque, cette situation expliquait le manque relatif d'enthousiasme du Québec pour l'immigration. Les avantages de celle-ci ne semblaient profiter qu'à l'élément anglophone du Canada tandis que, compte tenu de la faiblesse de l'élément francophone du mouvement, le Québec avait tendance à considérer que l'immigration était incompatible avec son intégrité culturelle. Cette situation a toutefois bien changé. Au début des années 1960, le taux de natalité au Québec a commencé à baisser notablement de sorte qu'il se situe maintenant un peu au-dessous de la moyenne nationale. En même temps, au cours des dix dernières années, l'immigration vers cette province a fléchi, tant en nombre absolu qu'en proportion du mouvement total. On conçoit facilement que la tendance marquée des immigrants à s'assimiler à la collectivité anglophone plutôt qu'à la collectivité francophone a particulièrement inquiété les autorités provinciales.

Devant cette tournure des événements, le Québec a réagi vivement. Cette province, la seule à posséder une loi sur l'immigration, a créé en 1968 un ministère distinct de l'Immigration chargé du recrutement et de l'établissement des immigrants. Des programmes ont été mis en œuvre en vue d'encourager l'immigrant à s'intégrer à la collectivité francophone, tant du point de vue économique que social. Le gouvernement fédéral a appuyé ces programmes, appui qui s'est traduit par le Programme de formation de la main-d'œuvre du Canada exécuté en vertu d'ententes fédérales-provinciales et par les fonds que le Secrétariat d'État affecte aux cours de langue.

Quant au recrutement, la réaction du gouvernement fédéral face à un problème qui touche non seulement les préoccupations

propres à une seule province, mais qui a aussi de grandes répercussions sur l'intérêt national, s'est manifestée par la nécessité d'établir des priorités en fait d'immigration au niveau fédéral et par des ententes particulières avec le gouvernement du Québec. Lorsqu'il s'est agi de déterminer où il conviendrait d'ouvrir de nouveaux bureaux d'immigration, le gouvernement fédéral s'est appliqué à repérer les sources prometteuses d'immigrants francophones. Une réalisation conjointe dans le domaine du recrutement a été la conclusion, en 1971, d'une entente entre le gouvernement fédéral et celui de la Province de Québec en vertu de laquelle cette dernière est habilitée à affecter des agents d'orientation dans certains bureaux de l'immigration canadienne à l'étranger. Ces agents sont chargés de fournir des conseils professionnels supplémentaires aux immigrants qui, une fois sélectionnés par les fonctionnaires fédéraux selon les modalités habituelles, se dirigent vers le Québec. Les moyens à prendre en vue d'élargir la portée et d'augmenter l'efficacité de la collaboration dans ce domaine font actuellement l'objet de discussions soutenues entre les autorités fédérales et celles du Québec.

## ORIENTATION FUTURE

Il n'y a évidemment aucun obstacle d'ordre constitutionnel à une collaboration plus active et plus grande entre le gouvernement fédéral et les provinces, en vue de rendre la politique d'immigration plus sensible aux exigences de ces dernières. Comme nous l'avons déjà dit, de nombreuses sphères de responsabilité provinciale sont immédiatement et directement touchées par les décisions prises en matière d'immigration et par la mesure dans laquelle l'immigrant réussit à s'établir au Canada. Autant que les autres résidents, les immigrants recourent aux services de santé, de bien-être, de même qu'aux services sociaux offerts par les provinces, et certains de ces nouveaux venus ont peut-être des exigences particulières. Leurs besoins spéciaux en matière de logement et d'emploi, la place qu'ils occupent dans l'accroissement de la population active, leur apport à l'identité sociale et culturelle de la partie du Canada où ils s'établissent, sont autant de questions qui concernent les intérêts primordiaux des provinces.

Deux des divers aspects de l'exécution du Programme d'immigration où, dans l'établissement d'une politique canadienne, on entend dorénavant profiter d'une collaboration fédérale-provinciale plus étroite, méritent une attention particulière. Le premier a trait à la planification de la main-d'œuvre. La sélection des immigrants qui répondent le mieux aux exigences véritables de l'économie canadienne repose surtout sur les renseignements détaillés et sans cesse mis à jour concernant la conjoncture du marché de l'emploi dans tout le Canada. Il importe, pour atteindre les objectifs économiques de l'immigration, que la politique du gouvernement fédéral tienne compte, comme il convient, de ceux qui touchent la planification de la main-d'œuvre au niveau provincial.

L'hiver de 1974 a été le témoin d'une innovation importante suivant laquelle les travailleurs immigrants sont orientés vers des régions où l'on a grandement besoin de leurs services; il s'agit de l'insertion, dans les critères de sélection, des professions «désignées». Les immigrants qui possèdent les compétences voulues pour exercer ces professions sont évalués comme s'ils avaient un emploi réservé. Une profession est dite «désignée» lorsqu'il y a une pénurie régionale continue de travailleurs dans une profession donnée.

Ce système a pour objet de permettre à l'immigration de répondre plus facilement aux besoins urgents des régions, indépendamment de la cote de la demande dans la profession en question au niveau national. Une des caractéristiques intéressantes de cette innovation, c'est qu'elle permet, de façon modeste, mais non moins réelle, de mieux répartir le mouvement d'immigration en favorisant la sélection de personnes dont les compétences sont particulièrement recherchées avec instance à l'échelle locale. Quant à la désignation des professions, on a sollicité l'aide des provinces. À cette fin, on s'adresse, lorsqu'il le faut, aux comités des besoins en main-d'œuvre qui comptent, dans chaque province, des représentants du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial. Un des objectifs actuels du gouvernement fédéral consiste à mettre en valeur le rôle que peuvent jouer ces comités en s'assurant que le Programme d'immigration (y compris la politique concernant l'admission de travailleurs non-immigrants) répondra le plus possible aux objectifs des gouvernements provinciaux en fait de main-d'œuvre.

Un autre domaine où le gouvernement fédéral s'efforce actuellement de travailler en étroite collaboration avec les provinces concerne la prestation des services dont les immigrants pourraient avoir besoin pour régler les problèmes auxquels ils doivent faire face dans leur adaptation à la vie au Canada. Même si le gouvernement fédéral reconnaît qu'il lui incombe de diriger et de coordonner de façon active les travaux qui s'accompliront dans ce sens, un programme approprié touchant les services d'aide à l'adaptation des immigrants exige l'appui de tous les ordres de gouvernement. Cette importante question est traitée de façon circonstanciée dans la Partie 2 de la présente étude<sup>(1)</sup> qui insiste sur les fonctions essentielles que les organismes bénévoles et les organismes privés remplissent dans ce domaine, de même que sur la nécessité d'intégrer efficacement ces fonctions dans un système global de services d'assistance aux immigrants. (Le gouvernement fédéral a récemment adopté des dispositions visant à améliorer le système selon lequel on verse des fonds publics aux organismes privés qui aident les immigrants.)

La politique d'immigration doit être élaborée de façon à englober les objectifs démographiques, économiques, culturels et sociaux à long terme. Il s'ensuit que la valeur des échanges périodiques entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ne se limite pas uniquement aux questions qui touchent directement l'exécution efficace du programme. L'élaboration de la politique nationale pourrait dorénavant tirer grand profit des consultations entre les deux ordres de gouvernement qui envisagent l'immigration dans un contexte plus vaste englobant la réalisation de tous les objectifs à l'égard desquels l'immigration doit jouer un rôle important au Canada.

---

<sup>(1)</sup> Voir «Le Programme d'immigration», chapitre 5: «Services aux immigrants».





## LA LOI

La législation établie en fait d'immigration désigne à la fois les lois promulguées par le Parlement et les dispositions réglementaires arrêtées de temps en temps par le gouvernement en vertu des pouvoirs que lui confère la Loi sur l'immigration<sup>(1)</sup>. La Loi sur l'immigration, la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration et le Règlement sur l'immigration sont l'expression juridique de la politique d'immigration. Ces textes constituent le fondement légal essentiel des décisions à prendre et des formalités à accomplir lorsqu'il s'agit de sélectionner les immigrants. En outre, à l'égard des personnes qui entrent au Canada pour quelque motif que ce soit, la Loi doit s'assurer que leurs droits sont maintenus et qu'elles font honneur à leurs obligations. Enfin il s'agit d'établir des règles et de prévoir les sanctions voulues pour protéger un principe fondamental, à savoir que l'admission au Canada de toutes les personnes qui ne sont pas citoyens canadiens est un privilège et non un droit.

La Loi sur l'immigration constitue la cheville ouvrière de tout le système et c'est à celle-ci qu'on doit se référer pour connaître les lignes directrices, les principes et les règles fondamentales qui le caractérisent. La Loi doit prévoir un moyen sûr d'établir dans quelles conditions les personnes sont admises au Canada, de déterminer les pouvoirs dont le gouvernement et les fonctionnaires ont besoin pour s'assurer que ces conditions sont respectées, et de mettre en place un mécanisme qui permettra d'utiliser efficacement et équitablement, dans l'intérêt national, les moyens complexes qui serviront à régler le mouvement de millions de personnes que le Canada reçoit chaque année. Le présent exposé porte surtout sur cet élément fondamental de la législation établie en fait d'immigration. Les modifications apportées à la politique d'immigration du Canada exigent, suivant leur nature et leur portée, des révisions relatives à divers aspects de la structure juridique, c'est-à-dire des modifications au Règlement et à la Loi. Cependant, comme la Loi constitue le fondement de tout appareil judiciaire pour la mise

---

<sup>(1)</sup> Bien entendu, la législation comprend aussi les décisions rendues par les tribunaux et la Commission d'appel de l'immigration qui interprètent les lois et les dispositions réglementaires adoptées dans ce domaine.

en œuvre de la politique, il faut logiquement accorder une priorité à la façon de concevoir cette loi de manière à assumer le mieux possible cette tâche. Un des objectifs principaux du gouvernement en amorçant la présente révision de sa politique d'immigration, c'est que cette révision conduise le plus tôt possible à l'adoption d'une nouvelle loi sur l'immigration qui servira de pierre angulaire à l'évolution de la politique du Canada en la matière.

Durant plus de deux décennies d'évolution extrêmement rapide depuis son adoption en 1952, l'actuelle Loi sur l'immigration n'a été que légèrement modifiée. Pendant ces années, d'immenses progrès ont été enregistrés dans les domaines suivants: l'aspect socio-économique du Canada, la politique et les formalités établies en fait d'immigration, la conjoncture internationale qui influe sur les mouvements migratoires et le transport. Ces progrès ont littéralement révolutionné les données générales des problèmes auxquels la Loi, la politique et l'administration en matière d'immigration doivent faire face. Devant d'aussi nombreux changements, la durabilité de la Loi sur l'immigration de 1952 est d'autant plus étonnante, lorsqu'on fait un retour dans le passé. La Loi résulte de mesures législatives adoptées au début du siècle. Les méthodes dictées par les circonstances, les conditions et les attitudes d'une époque antérieure ont servi à dresser le cadre de cette loi et d'un bon nombre des dispositions qui s'y rattachent. Il est donc inévitable que de nombreuses dispositions de la Loi sont révoquées et que, d'une façon plus générale, cette dernière doit faire l'objet d'une révision exhaustive afin que la politique d'immigration soit dotée d'un fondement légal parfaitement adapté aux conditions actuelles et aux exigences de l'avenir.

Les gouvernements qui se sont succédés ont reconnu les déficiences de la Loi actuelle et ont élaboré plusieurs projets en vue de la refondre. Par le passé, cependant, ces projets n'ont pas abouti parce que les nombreux problèmes qui se posaient à l'égard de l'exécution du Programme d'immigration exigeaient des mesures immédiates dans d'autres domaines. Comme l'expansion industrielle du Canada a donné lieu à l'établissement de nouvelles priorités dans le marché du travail et a encouragé l'élaboration d'une politique globale en fait de main-d'œuvre, il a fallu, en ce qui concerne l'immigration, adopter de nouvelles règles qui se sont traduites par des modifications apportées au

Règlement plutôt qu'à la Loi. En même temps, en raison d'une prise de conscience accrue de l'importance de sauvegarder les droits et les libertés de l'homme, on se préoccupait surtout de l'exécution du Programme d'immigration, d'apporter des modifications qui donneraient plus de poids à l'application du principe de justice naturelle et d'impartialité, de délimiter l'exercice du pouvoir discrétionnaire, tant sur le plan ministériel qu'officiel, et de chercher à se débarrasser de tout arbitraire et préjugé. La suppression des éléments discriminatoires que comportait alors la sélection a aussi fait l'objet d'une préoccupation majeure au cours des années 1960. Cet éventail de pressions et de préoccupations a été responsable de l'orientation de l'établissement de la politique au cours de la dernière décennie, et ces facteurs se sont traduits par l'adoption, en 1967, de la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration et d'un nouveau Règlement sur l'immigration. Cependant, la Loi sur l'immigration n'a subi aucune modification importante.

Les sérieux problèmes d'ordre pratique concernant l'exécution du Programme d'immigration après l'adoption, en 1967, du Règlement susmentionné ont également retardé l'adoption d'une nouvelle loi. On connaît bien la situation grave créée par certaines dispositions du Règlement qui autorisaient les visiteurs à solliciter la résidence permanente pendant leur séjour au Canada. Comme un nombre sans cesse grandissant d'immigrants profitaient de cette autorisation, on a dû la retirer. Il a fallu en conséquence modifier la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration afin de limiter les droits d'appel dont abusaient les personnes entrant au Canada à titre de visiteurs et ce, à une échelle tout à fait intolérable. La Partie 2 de la présente étude donne une description détaillée des circonstances qui ont entraîné cette importante refonte de la législation établie en fait d'immigration, refonte nécessaire à la restauration d'un système efficace de sélection des immigrants.

Les problèmes qui ont surgi au cours de la dernière décennie ont donc exigé l'adoption de diverses mesures à bien des égards. Les modifications fragmentaires, mais très importantes apportées à la législation établie en fait d'immigration dont le contenu est demeuré pratiquement le même, ont permis de résoudre ces problèmes. On n'a pas tort de faire du rapiéçage dans tout domaine même en matière de loi. Mais, dans les circonstances, nous n'avons pas eu toute la chance voulue de



réfléchir sur la manière d'aborder tout changement au cadre juridique, particulièrement en ce qui a trait à la meilleure adaptation possible de la Loi sur l'Immigration aux intérêts à long terme du Canada. Il est à espérer que les situations pour ainsi dire de crise qui influaient périodiquement sur l'exécution du Programme d'immigration, ne se présenteront plus, étant donné les mesures adoptées au cours des deux dernières années pour restaurer l'intégrité du système de sélection. Conséquemment, il importe maintenant que les Canadiens réfléchissent bien à la manière d'orienter la politique éventuelle et à la façon dont elle pourrait s'enraciner dans la Loi.

Les modifications qu'il faudra apporter à la Loi dépendront des résultats de cette réflexion, de même que de la clarté et de la cohérence des objectifs fondamentaux en fait d'immigration, fixés au cours de la révision actuelle de la politique dans ce domaine. Quelles que soient les grandes lignes directrices que l'on fixera pour l'avenir, elles devront être exprimées comme il convient dans la nouvelle loi et intégrées soigneusement dans la structure juridique et administrative dont dépend le bon fonctionnement de tout le processus de l'immigration.

## PORTÉE DE LA LOI

À cause des nombreuses questions en jeu et des diverses façons de les aborder, il est difficile de mener à bonne fin l'étude d'une loi sur l'immigration. L'objet principal de la Loi ne porte pas simplement sur des formalités, car elle a trait aux droits de l'homme et à l'avenir social, économique et culturel du Canada. Par ailleurs, les problèmes précis que la Loi est appelée à résoudre sont particulièrement de nature à mener à des processus administratifs et à des formalités complexes.

Une fonction primordiale de la Loi consiste à présenter sous une forme juridique la politique visant les personnes qui doivent être admises au Canada de façon permanente. Il faut donc que la loi précise les mesures requises pour distinguer les immigrants des millions de personnes qui cherchent chaque année à entrer au Canada temporairement pour d'autres fins, c'est-à-dire la multitude de visiteurs qui viennent dans notre pays à titre de touristes, d'étudiants, pour affaires ou pour exercer un

emploi à court terme. La Loi doit s'occuper des personnes qui cherchent à entrer illégalement au Canada et prévoir des dispositions en vue de l'expulsion de celles qui ne devraient pas s'y trouver. D'autres dispositions doivent viser à sauvegarder la santé, la sécurité et l'ordre de la société canadienne. Elle doit aussi énoncer les moyens de faire subir un examen approfondi et impartial, à bien des égards et dans diverses circonstances, aux personnes qui cherchent à s'intégrer à la collectivité canadienne et à celles qui se trouvent peut-être au Canada de façon illégale. Elle doit prévoir des sanctions contre des personnes qui enfreignent la loi et décourager celles qui pourraient essayer d'en abuser ou d'en faire abstraction. Elle étend son aide aux étrangers lorsque leurs attaches au Canada, des raisons d'ordre humanitaire, la justice ou le simple bon sens le justifient.

Dans tous ces aspects, la législation relative à l'immigration doit s'efforcer de concilier de façon satisfaisante des éléments parfois opposés. De plus, la législation doit veiller au respect intégral de la procédure judiciaire reconnue et des droits de l'individu, ce qui constitue un ensemble d'objectifs fondamentaux. En même temps, il faut harmoniser ces exigences avec les impératifs administratifs, tant du point de vue de l'efficacité que de la praticabilité. La Loi doit prévoir le bon fonctionnement du Programme d'immigration tout en garantissant l'impartialité et le caractère humanitaire de ce dernier, ce qui impose une grande exigence; mais la législation fondamentale qui régit un domaine touchant un si grand nombre d'intérêts canadiens primordiaux doit satisfaire à cette exigence.

## GRANDES LIGNES DE L'ACTUELLE LOI SUR L'IMMIGRATION

Il serait utile, avant de nous pencher sur certains problèmes particuliers que la nouvelle législation doit résoudre, de donner les grandes lignes de la structure législative actuelle.

L'actuelle Loi sur l'immigration comprend une introduction intitulée: «Interprétation» et sept parties. La première partie, dont le titre est «Admission au Canada», énonce les droits d'entrée des citoyens canadiens et des personnes qui ont acquis le domicile canadien (c'est-à-dire qui ont résidé au moins cinq ans au Canada); elle définit les catégories de personnes dont

l'admission au Canada est interdite; elle contient des articles visant les catégories de personnes qui peuvent être admises à titre de non-immigrants ou être autorisées à entrer au Canada en vertu d'un permis du Ministre. Cette partie expose aussi la présomption générale suivant laquelle toute personne qui cherche à entrer au Canada doit être considérée comme un immigrant sollicitant la résidence permanente, jusqu'à ce que l'examineur soit convaincu du contraire.

La Partie II de la Loi précise les catégories de fonctionnaires à l'immigration (Agents d'immigration) et les pouvoirs respectifs qui leur sont conférés, notamment la rédaction de rapports sur des personnes susceptibles d'être expulsées. Elle énonce les dispositions relatives à la détention et indique les devoirs et les droits des agents de la paix. La Partie III énumère les formalités relatives à l'examen et à l'enquête servant à établir l'admissibilité. Cette partie est intitulée: «Examens, enquêtes et appels» mais, malgré son titre, elle ne porte pas sur la question des appels. La Partie IV est consacrée uniquement à l'exécution des ordonnances d'expulsion.

La Partie V de la Loi indique les devoirs et les responsabilités des compagnies de transport, de même que les mesures visant à protéger les immigrants et les autres personnes, habilitant ainsi le gouvernement à adopter des dispositions réglementaires relatives à ces questions. La Partie VI traite des infractions et des peines prévues par la Loi.

La Partie VII, la dernière, analyse diverses autres questions, y compris la question fondamentale des pouvoirs conférés au Gouverneur en conseil et au Ministre d'édicter des règlements, ainsi que les directives du Ministre concernant les formulaires, la preuve des documents, la garantie et la remise des dépôts, les prêts (y compris les prêts d'indemnité de passage) et l'aide consentis aux immigrants et les pouvoirs que le Ministre délègue aux fonctionnaires supérieurs.

La Loi sur l'immigration est suivie du Règlement sur l'immigration, Partie I, et du Règlement sur les enquêtes de l'immigration. La Partie I du Règlement traite des points suivants: responsabilités des compagnies de transport, dossiers de réception des immigrants, enregistrement des non-immigrants. En outre, cette partie énonce les formalités relatives aux

visas d'emploi et indique les documents dont les personnes qui viennent au Canada doivent être munies.

Les articles 31 et 33 du Règlement renferment des dispositions essentielles qui définissent les catégories de personnes admissibles à titre d'immigrants. On y établit les règles concernant le parrainage de personnes à charge, la désignation d'autres parents, ainsi que les exigences auxquelles doivent répondre les requérants indépendants et leur famille immédiate pour être admis au Canada. Ce règlement est suivi de deux annexes indiquant le nombre de points d'appréciation accordés à chaque critère de sélection (il s'agit du «système de points»).

Le Règlement sur les enquêtes de l'immigration explique la façon de les tenir, les fonctions de l'enquêteur spécial qui préside à l'enquête et les droits d'une personne dont le cas est à l'étude.

La Loi de 1967 sur la Commission d'appel de l'immigration que le Parlement a modifiée en 1973 reconnaît la commission précitée comme un tribunal indépendant ayant l'autorité voulue et d'importants pouvoirs discrétionnaires pour autoriser des appelants à entrer ou à demeurer au Canada, nonobstant toute disposition de la Loi sur l'immigration. La Commission peut libérer les personnes détenues suivant les conditions qu'elle peut déterminer, à savoir les dépôts de garantie, etc. La Loi prévoit la possibilité d'en appeler auprès de la Cour fédérale de toute décision rendue par la Commission à l'égard de toute question de droit.

Les appels interjetés auprès de la Commission concernent strictement les ordonnances d'expulsion, à part une exception: une personne peut interjeter appel lorsque la demande qu'elle a présentée à titre de personne à charge parrainée est refusée. Aux termes d'une loi qui est entrée en vigueur en août 1973, le Parlement a modifié la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration afin de restreindre les droits d'appel. La Commission peut désormais étudier les appels interjetés par quatre catégories de personnes seulement: les résidents permanents, les personnes qui possèdent un visa valide délivré à l'extérieur du Canada, les personnes prétendant au statut de réfugié et celles qui revendiquent la citoyenneté canadienne.



L'exposé précédent ne donne qu'un aperçu général de la Loi. Il aidera le lecteur qui le désire à découvrir où et comment, dans la législation actuelle, les questions et les problèmes particuliers sont exposés. L'étude du texte de la Loi pourrait révéler que de nombreux éléments valables, tant du point de vue général que particulier, doivent être conservés dans la nouvelle législation. Il s'agirait là d'une conclusion logique dans le cas d'une loi qui, somme toute, a résisté à l'épreuve du temps. Il serait sûrement erroné de déduire de ce qui a été avancé antérieurement sur les déficiences de la Loi qu'il faille nécessairement la modifier d'une façon majeure. Néanmoins, certaines questions importantes méritent, au départ, une attention particulière lorsqu'on étudie la possibilité d'améliorer le fondement statutaire sur lequel repose la politique d'immigration du Canada. Les paragraphes suivants étudient trois de ces questions:

- La mise à jour de la Loi et sa refonte.
- L'équilibre approprié entre le contenu de la Loi sur l'immigration et les points qu'il serait à propos d'inclure dans le Règlement.
- L'expression dans la Loi de ses objectifs fondamentaux.

Il va de soi que la nouvelle législation doit d'abord supprimer les anachronismes dans la Loi actuelle. La définition des catégories de personnes dont il faudra interdire l'entrée doit tenir compte, par exemple, des conditions actuelles afin d'assurer que ces dispositions ont été formulées de façon à interdire effectivement l'admission au Canada de personnes qui constituent une véritable menace pour la sécurité, la santé et le bien-être de la société canadienne. Dans ce contexte, il faut repenser les raisons d'ordre médical qu'on peut invoquer pour prononcer l'interdiction, non seulement pour qu'elles concordent avec les progrès actuels de la médecine, mais aussi pour qu'elles se traduisent dans la Loi par le degré de souplesse nécessaire pour faciliter le remaniement des règles qui permettront de suivre l'évolution de la science et de la situation tant au Canada qu'à l'étranger.

Il y a plusieurs moyens de rendre une nouvelle loi plus efficace et plus intelligible. Par exemple, l'intégration du système des appels à une nouvelle loi servirait ces deux objectifs. La Commission d'appel de l'immigration a d'abord été créée en

vertu d'un acte du Parlement pour éviter qu'à l'époque la Loi sur l'immigration ne soit modifiée. L'idée d'une loi distincte présentait en outre l'avantage de souligner l'autonomie de la nouvelle Commission. La croyance à l'intégrité et à l'autonomie du système des appels étant un fait accompli, on pourrait profiter de l'occasion pour réunir dans une seule loi tous les aspects fondamentaux du système canadien d'immigration.

Il est important que la Loi sur l'immigration soit formulée de façon que les nombreuses personnes qu'elle vise la comprennent facilement. Or, les critères essentiels régissant l'admission au Canada sont dispersés d'une façon quelque peu fortuite dans la Loi et le Règlement, ce qui complique inutilement la tâche de toute personne qui lit simplement la Loi pour en saisir les principes fondamentaux et les conditions mises à l'admission des immigrants et des non-immigrants. L'exécution efficace du Programme d'immigration repose dans une grande mesure sur la parfaite compréhension des objectifs essentiels de la Loi. Il serait donc souhaitable de définir toutes les catégories de personnes admissibles dans une seule partie de la Loi ainsi que d'y regrouper les conditions principales, sinon détaillées, de leur admission au Canada plutôt que de disperser les dispositions qui les concernent dans la Loi et le Règlement, comme c'est le cas actuellement.

La mise à jour de la Loi, soit la création d'un instrument de politique moderne, assez puissant dans ses principes pour résister aux pressions imprévues et assez souple dans ses concepts pour résoudre de nouveaux problèmes, exige une étude attentive de la façon dont ses dispositions doivent être réparties entre elle-même et le Règlement. Il s'agit là d'une question complexe. Légiférer au moyen de dispositions réglementaires, notamment lorsqu'elles touchent profondément la vie des particuliers, comme dans le cas des décisions rendues en fait d'immigration, doit être pleinement justifié par les principes prescrits et les pouvoirs conférés par un acte du Parlement et s'en inspirer. En outre, l'expérience dans le domaine de l'immigration fait voir clairement l'utilité d'une Loi qui accorde au gouvernement d'importants pouvoirs réglementaires. Quels que soient les pouvoirs discrétionnaires dont le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration est investi en vertu de la Loi, pour statuer sur des cas exceptionnels, c'est le Règlement qui prévoit la souplesse indispensable à l'essence même du processus d'immigra-

tion. En apportant des modifications au Règlement, le gouvernement peut régler rapidement les mécanismes de sélection et de contrôle suivant les diverses situations qui règnent au Canada et à l'étranger. La possibilité de modifier rapidement le Règlement est particulièrement avantageuse lorsqu'il s'agit de faire face aux fluctuations de l'économie et du marché du travail du Canada. L'importance de préserver cette capacité dans la nouvelle législation s'applique à d'autres aspects du système lorsque des pressions et des problèmes imprévus peuvent exiger des mesures immédiates dans l'intérêt national.

Il serait donc très profitable que la nouvelle Loi sur l'immigration se préoccupe en tout premier lieu d'énoncer clairement les principes fondamentaux de la politique qui s'y rapporte en établissant le fondement statutaire sur lequel repose le système administratif. Pour sa part, le Règlement continuerait de préciser les formalités à accomplir et les détails d'ordre administratif. Si l'on admet qu'il s'agit là d'une ligne de conduite idéale, on peut relever les questions d'interprétation et d'administration dont la Loi actuelle traite et qui pourraient et devraient probablement être reportées au Règlement. Par ailleurs, le Règlement actuel traite de certaines questions de principe si fondamentales qu'il y aurait peut-être lieu de les insérer dans une nouvelle loi (les principes qui sont à la base du système de sélection des immigrants constituent un exemple frappant. À l'heure actuelle, ces principes ne sont pas énoncés dans la Loi; ils sont uniquement reflétés dans le Règlement).

Il va de soi que la portée et la raison d'être du Règlement devraient être parfaitement comprises de tous. Un des objectifs de la politique devrait être de s'assurer que l'adoption de décisions en fait d'immigration est un processus démocratique. Le gouvernement étudie actuellement la façon dont la nouvelle législation pourrait le mieux reconnaître l'importance de la révision et de la consultation dans le domaine de l'immigration et les favoriser.

Une troisième grande question, qui consisterait à énoncer dans la Loi les fins de l'immigration, est très intimement liée à la mise à jour de la Loi et au maintien d'un juste équilibre entre celle-ci et le Règlement. Bien entendu, la Loi en vertu de laquelle le Règlement est établi constitue le facteur le plus important de l'exercice du pouvoir de réglementation. Elle

permet d'adopter des dispositions réglementaires qui doivent se conformer aux principes qu'elle énonce. La nouvelle loi pourrait donc viser à exposer les grands objectifs nationaux vers lesquels l'admission des immigrants et des non-immigrants doit tendre, selon les désirs exprimés par les Canadiens. On constate que dans la législation actuelle il n'existe aucune préoccupation générale de cet ordre. La Loi tend plutôt à jouer le rôle d'un «garde-barrière». Elle est rédigée de façon à mettre en relief les formalités visant à interdire l'entrée de personnes au Canada, mais elle tait les raisons pour lesquelles on doit les admettre. Une politique d'immigration efficace exige certes le maintien d'un bon contrôle administratif. Cependant, il est manifeste que les aspects positifs de la politique d'immigration sont également importants. Les objectifs économiques et sociaux que la politique d'immigration du Canada cherche à appuyer et à encourager pourraient figurer dans la nouvelle législation.

On dit parfois que l'actuelle Loi sur l'immigration concerne plus l'immigration que les immigrants. En plus d'énoncer clairement les principaux objectifs de la politique que la Loi cherche à encourager, il serait souhaitable qu'une nouvelle loi traite plus explicitement des droits et des obligations des immigrants en tant que particuliers. On pourrait aussi soutenir l'opinion qu'elle devrait accorder une certaine importance aux responsabilités qui incombent à la collectivité canadienne lorsqu'elle accueille des immigrants, c'est-à-dire de les aider à s'adapter pleinement à la vie canadienne.

\* \* \* \* \*

Quant à la nouvelle législation, la mise en relief d'un certain nombre d'objectifs importants qu'il faut atteindre nous permet de songer aux moyens à prendre pour améliorer la Loi actuelle. Pour l'instant, il est impossible d'avoir une idée des nombreuses questions qu'il faut approfondir lors d'une étude globale de la présentation de la Loi et des dispositions qu'elle renferme.

Dans les paragraphes suivants, on énumère certaines questions concrètes que la nouvelle loi pourrait trancher, ce qui n'est pas le cas de la législation actuelle. Ces questions ne font qu'illustrer les nombreux problèmes particuliers qui surgissent



de l'exécution du Programme d'immigration. La liste suivante n'est aucunement un répertoire détaillé de tous les points dont les modifications d'ordre législatif pourraient s'inspirer pour en arriver à une politique nationale d'immigration qui soit plus souple, plus juste et plus efficace.

- Renvoi du Canada

À l'heure actuelle, une ordonnance d'expulsion est le seul moyen de renvoyer une personne du Canada. Les circonstances entourant l'exécution de ces ordonnances varient beaucoup. D'une part, des personnes peuvent être expulsées si elles arrivent sans visa approprié ou, d'autre part, une expulsion peut être ordonnée si une infraction criminelle grave a été commise. Cependant, quelle que soit la gravité de l'infraction, l'expulsion est le seul moyen dont la Loi dispose. La personne expulsée se voit refuser l'autorisation d'entrer au Canada de façon permanente à moins que le Ministre ne donne son consentement. Pour des raisons d'ordre humanitaire et en vue de l'exécution efficace du Programme d'immigration, une nouvelle Loi pourrait utilement fournir plus d'une façon d'expulser des personnes du Canada lorsque les circonstances justifient l'adoption de mesures qui ne laisseraient pas les traces et n'entraîneraient pas les conséquences de l'expulsion comme telle.

- Point d'entrée et contrôle à l'intérieur

Le filtrage du nombre imposant de personnes qui entrent au Canada chaque jour repose fortement sur l'examen primaire qu'elles ont subi au point d'entrée ou à l'aéroport par lequel elles sont arrivées. C'est à cet endroit que les agents devront alors rendre une décision au sujet du bien-fondé de la raison invoquée par l'intéressé de solliciter l'entrée au Canada et établir si l'on devrait autoriser ce dernier à y entrer à titre d'immigrant ou de non-immigrant authentique. Il est indéniable que le contrôle au point d'entrée doit demeurer une étape cruciale du filtrage. Contrairement à de nombreux autres pays, le Canada a évité toute pratique qui empêcherait les personnes admises dans notre pays de se déplacer librement, et l'adoption d'une politique susceptible d'être interprétée comme faisant une distinction non justifiée entre les résidents canadiens et les personnes qui se trouvent temporairement au Canada. L'inscription des non-immigrants qui souhaitent demeurer plus de trois mois et l'adoption récente des dispositions réglementaires relatives aux visas d'emploi nous permettent de mieux suivre

les allées et venues des personnes admises au Canada temporairement. Les agents qui se trouvent aux points d'entrée doivent actuellement rendre des décisions définitives: une façon d'alléger dans une certaine mesure leur fardeau serait de trouver d'autres moyens d'accorder l'entrée conditionnelle, afin de pouvoir ensuite établir le statut des intéressés.

- Le système d'enquête

Il s'agit là d'un aspect important de l'exécution de la Loi. En effet, aux termes de celle-ci, c'est au cours de l'enquête que les agents compétents établissent le bien-fondé, lorsque cet aspect est mis en doute, de la raison qu'invoque une personne pour entrer ou demeurer au Canada. Comme l'expulsion peut résulter d'une enquête, il faut absolument que cette dernière soit menée de façon impartiale et objective et qu'elle tienne compte des libertés de l'individu et des droits que possèdent, en vertu de la Déclaration des droits de l'homme, les personnes qui se trouvent au Canada. Les mêmes considérations s'appliquent aux formalités d'immigration relatives à l'arrestation et à la détention.

Dans l'espace de quelques années, les règles qui gouvernent l'examen des cas où l'expulsion a été prononcée ont subi d'importantes modifications. La création de la Commission d'appel de l'immigration a mis fin à cette période durant laquelle de vastes pouvoirs discrétionnaires étaient conférés au Ministre. Il s'ensuivit une courte période où toutes les personnes frappées d'expulsion avaient le droit d'interjeter appel auprès de la Commission. On s'est ensuite trouvé dans une situation où le droit d'appel a été supprimé et où l'enquêteur spécial agissait à titre d'arbitre dans la majorité des cas d'expulsion. La rapide évolution que connaît la Loi sur l'immigration dans ce domaine révèle qu'il conviendrait de réexaminer le système des appels, dans sa constitution actuelle, parallèlement au fonctionnement du système des enquêtes, en accordant une attention particulière au caractère quasi judiciaire de ce dernier. En raison de l'intérêt national, on peut établir que l'accès au système des appels doit demeurer restreint et que seules les personnes qui ont des attaches profondes au Canada ou qui méritent une attention spéciale pour des raisons d'ordre humanitaire (par exemple, celles qui prétendent au statut de réfugié) peuvent y avoir recours. S'il en est ainsi, la Loi doit absolument prévoir, au cours de l'audition de l'enquête, le respect intégral de tous les droits juridiques des intéressés, en fixant de hautes

normes d'équité et de probité, car une telle enquête pourrait bouleverser la vie des personnes en cause.

- Réfugiés

La question de l'accueil des réfugiés a occupé une grande place dans la politique d'immigration du Canada. En supposant que cette situation persiste, la nouvelle loi sur l'immigration devrait reconnaître le statut de réfugié et la protection que le Canada accorde actuellement aux réfugiés suivant les obligations auxquelles il s'est engagé au moment d'adhérer à la Convention des Nations Unies relatives au statut des réfugiés. Bien entendu, cette reconnaissance du statut de réfugié, dans la Loi sur l'immigration, ne porterait pas sur l'admissibilité des réfugiés à titre d'immigrants car c'est là une question qui, selon les circonstances, porte sur la politique de sélection, et doit être traitée par le Règlement.

## CONCLUSION

L'immigration est un processus dynamique qui doit s'insérer dans un cadre légal stable. Tel que nous l'avons mentionné au début du présent chapitre, la nouvelle loi sur l'immigration doit donner lieu à un juste équilibre entre des objectifs souvent concurrentiels. L'établissement de l'éventuelle loi sur l'immigration doit s'inspirer des objectifs du Canada en matière d'immigration et de la place que doit occuper l'immigrant dans notre pays. Un but fondamental de la révision actuelle est d'aider aux Canadiens à bien saisir ces objectifs, en prévision de la nouvelle loi sur l'immigration qui sera bientôt présentée devant le Parlement.

## APPENDICE

### ÉTUDE SUR L'IMMIGRATION ET LES OBJECTIFS DÉMOGRAPHIQUES DU CANADA

Les fonctionnaires du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration dont les noms suivent font partie du Groupe d'étude:

R. M. Tait (Président)  
F. Renault (Président associé)  
F. V. S. Goodman (Directeur exécutif)  
Maurice H. Brush  
J. Denault  
E. P. Irwin

### ÉTUDES DES CONSULTANTS

Parmi les études qui ont été commandées, dans le cadre du projet, à des consultants de l'extérieur ou à des spécialistes de la fonction publique, les suivantes paraîtront bientôt:

*Certains aspects de l'intégration et de l'adaptation  
des immigrants*

Anthony H. Richmond (Université de Toronto)

*Vues des Canadiens sur l'immigration et les objectifs  
démographiques—Analyse des sondages Gallup  
d'après-guerre*

Nancy Tienhaara<sup>(1)</sup>

*L'incidence économique de l'immigration*

Louis Parai (Université Western Ontario)

*L'incidence de l'immigration sur la population*

Warren E. Kalbach (Université de Toronto)

---

<sup>(1)</sup> Cet auteur fait partie de la fonction publique.



*L'immigration et l'inflation*

Larry Epstein<sup>(2)</sup>

*Politique et administration en matière d'immigration  
dans certains pays*

Freda Hawkins (Université de Toronto)

*L'immigration et le déséquilibre linguistique*

Jacques Henripin (Université de Montréal)

*Les répercussions sociales des changements survenus  
dans la taille et la structure de la population—  
Réactions devant l'immigration*

Raymond Breton, Jill Armstrong, Les Kennedy  
(Université de Toronto)

## MÉMOIRES PRÉSENTÉS PAR DES ORGANISATIONS

### Groupes Religieux

The Bible Holiness Movement

Bloor Street United Church — Toronto

Conseil canadien des Chrétiens et des Juifs

Église anglicane du Canada et Église unie du Canada

### Organisations offrant des services

Alliance Canado-biélorusse

Alliance transcanadienne des Canadiens allemands

The Chinese Freemasons of America — Succursale de Vancouver. (Mémoire présenté au nom d'organisations sino-canadiennes et de la communauté sino-canadienne de Vancouver.)

Comité d'accueil interconfessionnel

Comité interconfessionnel d'Edmonton pour l'immigration

East Indian Canadian Citizens' Welfare Association

---

<sup>(2)</sup> Cet auteur fait partie de la fonction publique.

The Goan Overseas Association  
 Guides du Canada  
 I.O.D.E. National Chapter of Canada  
 Indian Immigrant Aid Services  
 Kiwanis International  
 Légion royale canadienne  
 Loge des orangistes du Canada  
 Mobility Counselling Services of Metropolitan Toronto  
 Service d'accueil aux voyageurs et aux immigrants (SAVI)  
 Services d'assistance aux immigrants catholiques  
 Services d'assistance aux immigrants juifs et Congrès juif  
 canadien  
 Vancouver Finlandia Club  
 Young Men's Christian Association of Canada — Le Conseil  
 national et les associations membres suivantes: YMCA de  
 Montréal; YMCA de Toronto; YMCA-YWCA de Victoria;  
 YMCA-YWCA de Windsor  
 Young Women's Christian Association of Canada — (Mémoire  
 présenté au nom de plusieurs associations membres au  
 Canada)

## Groupes éducatifs

Association canadienne des commissaires d'écoles  
 Association canadienne de formation professionnelle  
 L'Association canadienne pour la santé, l'éducation physique et  
 la récréation  
 Association canadienne de science politique  
 Association des universités et des collèges du Canada  
 Bureau canadien de l'éducation internationale  
 Fédération canadienne des enseignants  
 Glendon College, Toronto — Étudiants libéraux  
 Société canadienne de sociologie et d'anthropologie  
 Université de l'Alberta — Bureau du conseiller près les étu-  
 diants étrangers  
 Université du Manitoba — Organisation internationale des  
 étudiants  
 Université d'Ottawa — Services aux étudiants  
 Université Queen's — Centre international  
 Université Queen's — Club libéral  
 Université Western Ontario — Association libérale

## Organisations d'autochtones

Association des Indiens du Québec  
Association of Iroquois and Allied Indians  
Committee for Original Peoples Entitlement  
Fraternité des autochtones de la Colombie-Britannique  
Fraternité nationale des autochtones  
Indian Defense League of America  
Indian Homemakers' Association  
Moravian Indian Council  
Native Concerns Committee  
Treaty Voice of Alberta  
Union des Indiens du Nouveau-Brunswick  
Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse  
Union des Indiens de l'Ontario

## Associations d'hommes d'affaires et de professionnels

Association des banquiers canadiens  
Association du barreau canadien  
Association canadienne des chefs de police  
Association canadienne de la construction  
Association canadienne d'exportation  
Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers  
L'Association canadienne pour la santé mentale  
Association des manufacturiers canadiens  
Association médicale canadienne  
L'Association minière du Canada  
Canadian Library Association  
Chambre de commerce du Canada  
Club Media du Canada  
Commission consultative des métiers du bâtiment au Canada  
Compagnie internationale de papier du Canada  
Congrès du travail du Canada  
Conseil canadien des ingénieurs  
Conseil canadien des pêcheries  
District de la région métropolitaine de Vancouver  
Fédération canadienne de l'agriculture  
Fédération canadienne des maires et des municipalités  
Institut canadien de gestion

Institut canadien des mines et de la métallurgie  
Institut de chimie du Canada  
Institut forestier du Canada

### Groupes d'action sociale

Association canadienne des Nations Unies  
British Columbia Civil Liberties Association  
Canadian Civil Liberties Association  
Canadian Survival Institute  
Concerned Residents' Action Committee — Toronto  
Le Conseil canadien de développement social  
Conseil national des femmes du Canada  
Countdown Magazine  
Federated Women's Institute of Canada (Mémoires présentés  
par des groupes de membres au Canada)  
Fédération canadienne des associations des libertés civiles et  
des droits de l'homme  
La fédération pour la planification familiale du Canada  
Gays of Ottawa  
Ladies Auxiliary Social Credit League — Penticton Branch,  
B.C.  
Montreal Lakeshore University Women's Club  
Planned Parenthood of Guelph  
The University Women's Club of Vancouver













